

## Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung: Politikveränderungen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Perspektive organisatorischen Lernens

Dirks, Jan; Liese, Andrea; Senghaas-Knobloch, Eva

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dirks, J., Liese, A., & Senghaas-Knobloch, E. (2002). *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung: Politikveränderungen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Perspektive organisatorischen Lernens*. (artec-paper, 91). Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-219974>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Jan Dirks, Andrea Liese,  
Eva Senghaas-Knobloch**

**Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten  
der Globalisierung. Politikveränderungen der  
Internationalen Arbeitsorganisation in der  
Perspektive organisatorischen Lernens.**

**artec-paper Nr. 91  
April 2002**

ISSN 1613-4907



artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit  
Enrique-Schmidt-Str. 7  
Postfach 330 440  
28334 Bremen  
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Jan Dirks  
 Andrea Liese  
 Eva Senghaas-Knobloch

## **Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politikveränderungen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Perspektive organisatorischen Lernens**

### ***Inhalt***

1. Einleitung .....	3
2. Aufgaben und Herausforderungen für die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in historischer Perspektive .....	4
3. Die IAO in der Perspektive der Organisationsforschung und die Heuristik organisatorischen Lernens .....	11
Fünf grundlegende Probleme der Organisationsgestaltung in ihrer Bedeutung für die IAO-Politik.....	12
Die Heuristik organisatorischen Lernens .....	15
4. Untersuchung der Veränderungen im Politikfeld Kinderarbeit .....	23
Das Problemfeld der Kinderarbeit.....	23
Veränderungen in der regulativen Politik der IAO .....	24
Untersuchung der Veränderungen mit Blick auf organisatorisches Lernen .....	29
Bewertung der Veränderungsprozesse .....	37
5. Untersuchung der Veränderungen im Politikfeld der internationalen Handelsschifffahrt...	39
Das Problemfeld Handelsschifffahrt .....	39
Veränderungen der regulativen Politik der IAO .....	43
Untersuchung der Veränderungen mit Blick auf organisatorisches Lernen .....	49
Bewertung der Veränderungsprozesse .....	53
6. Resümee .....	56

## 1. Einleitung

Unter den Sonderorganisationen der UNO gehört die Internationale Arbeitsorganisation IAO eher zu den kleinen Organisationen. Zwar ist ihre Mitgliedschaft potenziell universal (2000 hatte die IAO 175 Mitgliedsstaaten), doch zählt der Stab der Organisation, das Internationale Arbeitsamt, nicht mehr als etwa 2.000 Stabsmitglieder, und das Gesamt-Beitragsaufkommen betrug im Jahr 1997 nur etwa 331 Millionen Schweizer Franken. Bis vor kurzem war die IAO auch in der Öffentlichkeit nur wenig präsent. Das hat sich etwas geändert, seitdem die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) 1996 in Singapur unter dem Druck der Proteste gegen eine nicht normativ eingehegte Liberalisierung des Welthandels bzw. der globalisierten Wirtschaft generell der IAO offiziell die Aufgabe zugeteilt hatte, sich um eben die sozialen Dimensionen des Welthandels zu kümmern - eine Aufgabe, die in der Tat genau das Mandat der IAO seit ihres Bestehens beschreibt. Seitdem findet die IAO zuweilen auch auf den vorderen Seiten der Zeitungen Erwähnung.

Uns interessiert die Art und Weise, wie sich die IAO neuer Herausforderungen durch eine sich stetig verändernde Umwelt, insbesondere aufgrund neuer globaler Strukturen annimmt. Wir beziehen uns dabei auf die IAO als eine *internationale* Organisation mit spezifischem Auftrag, die sich gleichwohl mit grundlegenden Problemen jedweder *Organisation* auseinandersetzen muss und nutzen eine Heuristik *organisatorischen Lernens*, in deren Perspektive wir Veränderungen in ihren drei Tätigkeitssäulen Normensetzung und –implementation, Forschung und Aufklärung sowie technische Zusammenarbeit untersuchen. Veränderungen können sich auf die IAO als ganze Organisation beziehen, aber auch auf spezifische Problem- und Politikfelder. Unsere Untersuchung konzentriert sich auf Veränderungen in der Gesamtstrategie der IAO und auf zwei spezifische IAO-Politikfelder *Kinderarbeit* und *Handelsschifffahrt*, die von den globalen neuen Strukturen und Tendenzen besonders betroffen werden.

Gemäß unserem Untersuchungsinteresse<sup>1</sup> nehmen wir die IAO als internationales Forum zur Herausbildung gemeinsamer Problemsichten und Politiken sowie auch als kollektiven Akteur wahr. Wir werten IAO-Dokumente zu Sachlagen und Entscheidungsprozessen aus und untersuchen in Expertengesprächen und explorativen, problemzentrierten Interviews mit Angehörigen des Internationalen Arbeitsamts sowie Vertretern der Mitgliedsgruppen (Regierungen,

Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) die Bedeutung verschiedener nationaler und gesellschaftlicher Interessenlagen, Perspektiven und Erfahrungen in den Politikprozessen. Für diese interpretative Herangehensweise half uns ein dreimonatiger fachbezogener Aufenthalt von Jan Dirks, währenddessen in der Abteilung NORMES ein spezifischer Auftrag zu erfüllen war, durch den die Situation einer beobachtenden Teilnahme ermöglicht wurde: Im eigenen Aufgabenzusammenhang werden geschriebene und ungeschriebene, offizielle und inoffizielle Interaktionsregeln der Organisation unmittelbar deutlich (Zur Bedeutung teilnehmender Beobachtung in Organisationen siehe z.B. Weltz 1997).

Im folgenden Abschnitt 2 werden zunächst Primäraufgabe, Strukturen und historische Entwicklungslinien der IAO-Gesamtstrategie und die neuen Herausforderungen in Zeiten der Globalisierung skizziert. Abschnitt 3 entwickelt die Untersuchungsheuristik organisatorischen Lernens vor dem Hintergrund von fünf grundlegenden Organisationsproblemen jedweder Organisation in ihrer Bedeutung für die IAO als internationaler Organisation und stellt das Untersuchungsdesign vor. In Abschnitten 4 und 5 werden die Befunde der Untersuchung im Politikfeld Kinderarbeit und Handelsschifffahrt entfaltet. Im Abschnitt 6 werden erste Schlussfolgerungen gezogen.

## **2. Aufgaben und Herausforderungen für die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in historischer Perspektive**

Die IAO entstand im Rahmen einer Koalition von sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften und der britischen Regierung im Zusammenhang mit den Friedensverhandlungen am Ende des Ersten Weltkriegs. Ihre Gründung ist in Kapitel XIII des Vertrags von Versailles notifiziert und ihr Gründungsauftrag ist in der Präambel zur Verfassung der IAO niedergelegt. Es geht um eine weltweite *Verbesserung von Arbeitsbedingungen*, die mit sozialer Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, um auf diese Weise zu einem dauerhaften Weltfrieden beizutragen:

“Der Weltfrieden kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich [...]. Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Ar-

---

<sup>1</sup> Unsere Untersuchung wird dankenswerterweise von Herbst 2000 bis Frühjahr 2003 von der Volkswagenstiftung finanziell unterstützt.

beitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen” (Der Text der Präambel findet sich in Däubler/Kittner/Lörcher 1994, S. 214.).

Die Gründung der IAO konnte auf privaten Initiativen und zivilgesellschaftlichen Bemühungen aufbauen, die schon seit dem 19. Jahrhundert eine *internationale Koordinierung von Arbeiterschutzgesetzen* angestrebt hatten, um diese aus der Konkurrenz der aufstrebenden europäischen Industriestaaten herauszuhalten (Siehe zu dieser Entstehungsgeschichte Senghaas-Knobloch 1979, S. 12ff.). Karl Kautsky (1890) hat in seiner Broschüre “Arbeiterschutz und internationale Arbeiterschutzgesetzgebung” aus dem Jahre 1890 sogar die Auffassung entwickelt: “Die internationale Konkurrenz und die internationale Arbeiterbewegung, diese Zwillingsschwester führen notwendig zur internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung.”

Dass das *Problem weltweiter Arbeitsbedingungen* auf die Agenda der Friedenskonferenz gelangte, ist der internationalen Gewerkschaftsbewegung, der Zweiten Internationale, der Sozialdemokratie und der Sorge westlicher Regierungen vor dem zunehmenden Einfluss revolutionärer Ideen in der Arbeiterschaft angesichts der bolschewistischen Revolution in Russland geschuldet. Diese spezifische Kräftekonstellation hat zu einer bis heute einzigartigen, in der Verfassung der IAO verankerten, Organisationsstruktur beigetragen. Jeder Mitgliedsstaat ist auf dreigliedrige Weise in der IAO vertreten: durch zwei Regierungsvertreter sowie je einen Gewerkschaftsvertreter und Arbeitgebervertreter. Diese einzigartige Struktur der Mitgliederrepräsentanz ermöglicht eine innerstaatliche und internationale Bewusstseinsbildung für Belange der Arbeitswelt, auf deren Grundlage die Entscheidungen der IAO, die in dreigliedrig gebildeten Gremien und Organen getroffen werden, ein hohes Maß an Legitimität beanspruchen können.

Der Zweck oder die “Primäraufgabe”<sup>2</sup>, um derentwillen die IAO gegründet wurde und ihren Bestand erfolgreich behaupten konnte, wurde in der Erklärung von Philadelphia während der 26. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, dem Plenarorgan der IAO, im Mai 1944 bestätigt und aktualisiert:

“Arbeit ist keine Ware. Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts. Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller. Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden, wobei die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sich gleichberechtigt mit den Vertretern der Regie-

---

<sup>2</sup> Der Begriff der Primäraufgabe ist in der Tradition des Tavistock Institutes in London entwickelt worden. Vgl. Rice (1958, S. 32). Rice (1963, S. 13) redefiniert den Begriff in dem Sinn, dass sie bedeute, “was eine Institution oder ein System erfüllen muss, um zu überleben.”

rungen in freier Aussprache und zu demokratischen Entscheidungen zusammenfinden, um das Gemeinwohl zu fördern” (Zitiert nach Däubler/Kittner/Lörcher 1994, S. 238.).

Der Hinweis auf “ständiges gemeinsames internationales Vorgehen” deutet auf eine bewusst historische Perspektive hin. Die Arbeitswelt, die 1919 im Horizont der IAO war, war jene der hochentwickelten Industriegesellschaften, vor allem Europas. Besondere Aufmerksamkeit wurde entsprechend in den ersten Jahrzehnten auf die Themen *Mindestalter, Arbeitszeit, Arbeits- und Gesundheitsschutz* bei der Arbeit sowie *Entschädigung bei berufs- und arbeitsbedingten Erkrankungen und Unfällen* gelegt. Von Beginn an gab es auch ein Interesse für bestimmte Beschäftigtengruppen, die in besonderer Weise mit grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten zu tun haben: *Schiffsleute* (oder Seefahrer, wie man heute sagt) und *Wanderarbeiter*.

Seit den 1920er Jahren kamen allerdings auch Arbeits- und Lebensbedingungen in den nicht-metropolitanen Ländern auf die Agenda der IAO, d.h. in den Kolonialgebieten jener Kolonialmächte, die Mitglied in der IAO waren. Hier ging es vor allem um Abschaffung (oder wenigstens Eindämmung) der Zwangsarbeit. Seit dieser Zeit muss sich die IAO damit auseinandersetzen, dass die Weltwirtschaft durch höchst heterogene Gesellschaftsstrukturen geprägt ist. Zugleich stand die IAO seit den 1930er Jahren vor der Herausforderung, dass die internationalen Beziehungen von höchst verschiedenen Staatsstrukturen gekennzeichnet sind.

Beide Herausforderungen wurden mit der Ära der Dekolonisierung in den 1960er Jahren verstärkt und stellen die IAO bis heute vor die Schwierigkeit, das Prinzip weltweit geltender Verpflichtungen mit den konkreten, krass unterschiedlichen Ausgangslagen vor Ort in Vereinbarung zu bringen. Die IAO basiert ihre Aktivitäten auf drei Säulen. Als erste ist die Setzung internationaler Arbeitsstandards zu nennen, in Gestalt zu ratifizierender *Übereinkommen*, bereichsspezifischer *Empfehlungen* oder besonderer *Erklärungen*. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird durch ein elaboriertes Berichts- und Aufsichtssystem überprüft.

Schon im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens entwickelte die IAO zwei weitere Säulen zur Erfüllung ihrer Primäraufgaben: Zum einen *Forschung und Aufklärung*, zum anderen *technische Hilfe und Zusammenarbeit*. Diese beiden Säulen bedürfen in besonderer Weise eines fähigen und engagierten internationalen Stabs. Das Internationale Arbeitsamt (IAA) als zentrales Ausführungsorgan, welches das Sekretariat der IAO bildet, verstand sich schon bald als Sammelstelle von Untersuchungsergebnissen aus eigens geförderten oder initiierten Forschungsvor-

haben sowie von einschlägigen statistischen Informationen. Die IAO entwickelte den Standpunkt, dass es darauf ankommt, eine gemeinsame Sicht auf die Welt wissenschaftlich zu begründen, also eine gemeinsame analytische Ausgangslage zu schaffen. Diese Haltung entwickelte sich insbesondere im Zusammenhang mit der Messung von Arbeitslosigkeit im Jahre 1931 (Vgl. Senghaas-Knobloch 1979, S. 113 ff.).

Die dritte Säule der IAO-Aktivitäten, technische Hilfe oder technische Zusammenarbeit, war von Beginn an darauf gerichtet, die Umsetzung internationaler Normen in den verschiedenen nationalen Kontexten zu unterstützen. Zunächst war sie auf die relativ ähnlich gelagerten Problemlagen in den europäischen Mitgliedsländern bezogen. Die Herausforderung durch strukturell heterogene Gesellschaften in den nicht-metropolitanen Mitgliedsstaaten der IAO wurde in seiner vollen Bedeutung erst in der Phase der Dekolonisierung der 1960er Jahre erkannt, als mit der Unabhängigkeit vieler afrikanischer Länder die Mitgliedsländer der IAO mehrheitlich nicht mehr zu den klassischen Industriestaaten gehörten. Jetzt kam es zu einem hohen Bedeutungszuwachs einer entwicklungspolitisch motivierten technischen Zusammenarbeit, zugleich aber auch zu einer anhaltenden Debatte darüber, wie Normen beschaffen sein und in welchem Verhältnis sie zur technischen Zusammenarbeit stehen sollten.

Der langjährig amtierende Generaldirektor David A. Morse wertete in den 1960er Jahren die Situation als ähnlichen „Wendepunkt“ wie in den 1930er Jahren, als sich die IAO mit dem Problem der Großen Depression und der Massenarbeitslosigkeit zu befassen hatte. Damals war statt Arbeitsnachweisen die Idee der Wirtschaftsplanung eingeführt worden. Jetzt wurde es nach einer Phase der „Manpowerprogramme“ und „Produktivitätsmissionen“ in die neuen unabhängigen Länder Asiens und Afrikas als unumgänglich angesehen, eine zusammenhängende Konzeption für ein Programm wirtschaftlichen Wachstums auf Basis produktiver und frei gewählter Beschäftigung zu entwickeln (Zu dieser Argumentation vgl. Senghaas-Knobloch 1979, passim). Nach der Annahme des Übereinkommens 122 zur Beschäftigungspolitik im Jahre 1964, stellte Morse 1969 während der 53. Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich des 50. Jahrestages der IAO Ziele und Aufgaben eines *Weltbeschäftigungsprogramms* vor:

„Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen jener Menschen, die bereits eine Arbeit haben, sondern die Sorge um das Los derjenigen, die keine ausreichende Beschäftigung haben.“<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Internationales Arbeitsamt, Das Weltbeschäftigungsprogramm, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 53. Tagung, Genf 1969. Siehe auch Morse (1968).



Die Normsetzung und die entwicklungspolitische Programmatik für technische Hilfeleistung war von breiten und intensiven Forschungsaktivitäten begleitet, in deren Folge die IAO in kritischer Auseinandersetzung mit herrschenden Auffassungen eine veränderte Sicht auf die Entwicklungsprobleme erarbeitete. Die neue Problemsicht wurde durch das Konzept der *informellen Arbeit* auf den Begriff gebracht, ein Konzept, das im Laufe der Zeit immer weiter verfeinert und mit einer innovativen, an Grundbedürfnissen orientierten Entwicklungsstrategie verbunden wurde.<sup>4</sup>

Die Art und Weise, in der sich die IAO des Beschäftigungsproblems in der heterogenen Arbeitswelt annahm, verweist auf eine organisatorische Kapazität, Probleme bei der Wahrnehmung ihrer Primäraufgabe zu erkennen, politisch zu thematisieren und mit Hilfe reflektierter Veränderungen in ihren drei Aktivitätssäulen, Normen, Forschung und Aufklärung sowie technische Hilfe zu bearbeiten. Im Rückblick wird allerdings deutlich, dass sich diese reflektierten Veränderungen weder im Politikfeld Beschäftigung noch – durch gesamtorganisatorisches Lernen – in anderen Politikfeldern der IAO dauerhaft verankern konnten. Es stellt sich also die Frage, bei welchen Politikfeldern und unter welchen Umständen sich organisatorisches Lernen mit Blick auf die Politik der IAO entfalten kann. Wir wollen diese Frage im Zusammenhang mit den neuen Herausforderungen der Globalisierung untersuchen, die sich der IAO seit den 90er Jahren stellen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts kam es zur Bildung einer Reihe von neuen Staaten und damit einhergehend – angesichts des Universalitätsanspruchs der IAO – wiederum zu einer Reihe neuer Mitgliedschaften. Das Problem der Heterogenität ist einerseits zum Teil gemildert, zum anderen Teil verstärkt worden. Einerseits ist der zuvor bestehende Antagonismus in völkerrechtlichen Rechtsauffassungen zwischen bürgerlich-rechtsstaatlich konzipierten Staaten und sozialistischen Staaten überwunden worden. Andererseits wird nach wie vor von einigen Staaten beansprucht, dass auf ihre kulturellen und wirtschaftlichen Besonderheiten Rücksicht zu nehmen sei, also bestimmte Arbeitsgesetze keine Anwendung finden dürften, so beispielsweise vom Arbeitsminister von Singapur, Chee Wee Goa, als Vertreter der ASEAN-

---

<sup>4</sup> Ihm lag zunächst eine dualistische, dann eine revidierte neo-dualistische Auffassung von den Wirtschaftsstrukturen in unterentwickelten Ländern zugrunde. Siehe dazu Senghaas-Knobloch (1979). 1991 gab das Konzept zu einem eigenen Bericht des dann amtierenden Generaldirektors Hansenne Anlass und bietet seitdem die Basis für die Bearbeitung von Implementationsproblemen verschiedener Normen, unter anderem im Bereich Kinderarbeit.

Länder (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand) auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 vorgetragen.

Die Verdichtung von Austauschbeziehungen in den Bereichen Finanzen, Waren, Arbeitskräften und Kultur hat weltweit zugenommen, allerdings mit spezifischen Schwerpunkten in bestimmten Regionen der Welt und mit höchst verschiedenen Auswirkungen. Zwischen den Ländern des Nordens und des Südens und innerhalb der Länder wachsen Ungleichheiten. Das Problem absoluter Armut hat sich akzentuiert. Alle drei Mitgliedsgruppen der IAO stehen unter dem Einfluss neuer Handlungszusammenhänge (Zu diesen Herausforderungen vgl. Senghaas-Knobloch 1999).

Die Auflösung des durch den Ost-West-Konflikt verursachten Blockgegensatzes verstärkte in westlichen Industrieländern den seit den 1980er Jahren dominant gewordenen Trend zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik – national und international – mit starken Deregulierungsbestrebungen. Regierungen sehen nicht mehr nur Produkte und Dienstleistungen ihrer Länder dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, sondern auch ihre nationalstaatlichen Arbeits- und Sozialsysteme, eine Situation, wie sie 1919 hatte verhindert werden sollen.

Die tatsächliche und wirksame Einbeziehung der Perspektiven von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in das dreigliedrige Beratungs- und Entscheidungssystem ist ein anhaltendes Problem der IAO. Die strukturelle Heterogenität von Gesellschaftsstrukturen der Dritten Welt und die Unterschiede der Staatsstrukturen der Mitgliedsländer verhindern, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände das Gesamtspektrum der gesellschaftlichen Problemlagen bei der Arbeit in allen Mitgliedsländern der IAO repräsentieren können. Arbeitgeberperspektiven weisen Repräsentationslücken auf, da in den Verbänden weder die mächtigen, multinational operierenden Unternehmer noch die Fülle der Kleinstunternehmen repräsentiert sind. Auf der Gewerkschaftsseite ergibt sich ein Problem dadurch, dass 1995 nur 14 Länder eine gewerkschaftliche Mitgliedsrate von mehr als 50 Prozent aller Beschäftigten aufwiesen. In den frühen metropolitenen Industrieländern verringert der Wandel zu Informations- und Dienstleistungsgesellschaften den Anteil der Industriearbeiterschaft, welche die klassische Basis für die Gewerkschaftsmitgliedschaft abgegeben hatte. In den Entwicklungsländern bezieht sich das Repräsentationsproblem aber seit den 1960er Jahren in erster Linie auf den informellen Wirtschaftssektor, der in vielen Fällen den größten Teil von – oft nur prekären – Beschäftigungsmöglichkeiten abdeckt.

Der Generaldirektor der IAO, Michel Hansenne, war sich dieser Probleme bewusst und hat versucht, sich dieser neuen Herausforderungen anzunehmen. Er nutzte das 75-jährige Bestehen der IAO im Jahre 1994, um das Thema soziale Gerechtigkeit in einer globalen Ökonomie zum Ausgangspunkt für eine neue IAO-Agenda zu machen. Zentral ging es ihm um eine neue Verbindung zwischen Arbeitsstandards und Welthandel, für die er aber keinen Rückhalt in der 81. Internationalen Arbeitskonferenz bekam. 1997 widmete Hansenne seinen Bericht zur 85. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz erneut der Frage normsetzender Tätigkeit im Zeichen der Globalisierung und erreichte jetzt eine Beschlussfassung über die universale Geltung bestimmter Normen als den gemeinsamen „Spielregeln in der Weltökonomie“.<sup>5</sup>

Bis zum Jahre 2001 wurden insgesamt 184 (ratifikationsbedürftige) Übereinkommen von der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen. Die *feierliche Erklärung zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit* aus dem Jahre 1998 kann normpolitisch als neue strategische Antwort auf das andauernde Problem der internationalen und landesinternen Heterogenität gedeutet werden. Hier wird erstmals in der Geschichte der IAO eine Gruppe von internationalen Normen aus allen anderen herausgehoben, die als *Prinzipien und Grundrechte bei der Arbeit* beschrieben werden. Bezug genommen wird auf Übereinkommen, die sich auf die *Vereinigungsfreiheit* und das *Recht zu kollektiven Verhandlungen* beziehen, Übereinkommen, welche die *Abschaffung* aller Formen von *Zwangsarbeit* zur Zielsetzung haben, Übereinkommen, welche die *Abschaffung von Kinderarbeit* generell und speziell ihrer schlimmsten Formen anstreben und Übereinkommen, die sich gegen *jede Diskriminierung* im Arbeitsleben richten. In der Folge dieser ohne Gegenstimmen angenommenen Erklärung ist ein eigener Berichtsmechanismus eingesetzt worden, um die Fortschritte bei der Implementation (Ratifikation und faktische Umsetzung) der genannten Kernübereinkommen zu prüfen.<sup>6</sup> Damit wird hinausgehend über Artikel 19 der Verfassung der IAO ein Mechanismus geschaffen, demzufolge Regierungen, die eines der acht Kernübereinkommen nicht ratifiziert haben, in relativ kurzen Zeitabständen über Vorbereitungen zu einer Ratifikation bzw. noch entgegenstehende

---

<sup>5</sup> Siehe International Labour Office, The ILO, Standard Setting and Globalization, Report of the Director-General, International Labour Conference, 85<sup>th</sup> Session, Geneva 1997.

<sup>6</sup> Die ersten Berichte für die Internationale Arbeitskonferenz behandelten das Thema „Mitsprache am Arbeitsplatz“ und Zwangsarbeit. Siehe Internationales Arbeitsamt, Mitsprache am Arbeitsplatz. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf 2000. Siehe auch International Labour Office, Reducing the Decent Work Deficit. A Global Challenge, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89<sup>th</sup> Session, Geneva 2001.

Hindernisse berichten müssen. Das Internationale Arbeitsamt ist zur Ratifikationshilfe verpflichtet.

Generaldirektor Juan Somavia, der 1999 als erster Repräsentant der Dritten Welt ins Amt kam, hat diese Politik der Öffnung für eine Bilanzierung der IAO-Leistungen und die Suche nach neuen Ansatzmöglichkeiten für die Implementation internationaler Übereinkommen im Arbeits- und Sozialleben mit eigenen Akzentsetzungen entschlossen weitergeführt. Dies kommt in seinem neuen Leitbild für die IAO-Aktivitäten “Menschenwürdige Arbeit” (*Decent Work*) und seinem institutionellen Restrukturierungskonzept “Integrierter Ansatz” (*Integrated Approach*) zum Ausdruck.<sup>7</sup> Ein Ausdruck für die Bereitschaft zur Standortbestimmung und Bilanzierung ist auch, dass der Verwaltungsrat (in seiner Geschichte zum wiederholten Male) schon 1994 eine Arbeitsgruppe für die Revision der Arbeitsstandards eingesetzt hat sowie eine Arbeitsgruppe über die sozialen Dimensionen der Liberalisierung des internationalen Handels (später umbenannt in soziale Dimensionen der Globalisierung), in deren Kontext es zur Einsetzung eines interorganisatorischen Weltausschusses über die Soziale Dimension von Globalisierung kam.

### **3. Die IAO in der Perspektive der Organisationsforschung und die Heuristik organisatorischen Lernens**

Wir vermuten, dass die Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit neuen Herausforderungen auch mit spezifischen Charakteristika einzelner Politikfelder und mit ihrer organisatorischen Einbettung zu tun hat.<sup>8</sup> Wir wollen dieser Vermutung nachgehen, indem wir die Veränderungen in zwei Politik- und Normfeldern unter der Perspektive organisatorischen Lernens betrachten. Die Politik- und Normfelder *Kinderarbeit* und *Handelsschifffahrt* sind seit Gründung der IAO in ihrer Aufmerksamkeit. In beiden Fällen sind zahlreiche Übereinkommen und Empfehlungen angenommen worden. Implementationsprobleme in beiden Bereichen haben in den 70er Jahren jeweils zu neuen Referenzübereinkommen Anlass gegeben. Der neue Schub weltwirt-

---

<sup>7</sup> Siehe dazu seinen ersten Bericht: International Labour Office, Decent Work, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session, Geneva 1999 und seinen weiterführenden Bericht: International Labour Office, Reducing the Decent Work Deficit. A Global Challenge, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session, Geneva 2001.

<sup>8</sup> Diese Vermutung wird auch durch die Befunde von Kissling-Näf und Knoepfel (1998) nahegelegt. Kissling-Näf und Knoepfel haben auf Grundlage von 28 Fallstudien aus der Umwelt-, Landwirtschafts- und Gesundheitspolitik in der Schweiz die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen untersucht unter dem Gesichtspunkt, unter welchen Bedingungen Politikumsetzungsprozesse zu erfolgreichem Lernen führen können. Die Fragestel-

schaftlicher und –politischer Verflechtung hat in beiden Feldern je besondere Folgewirkungen gezeitigt. Kinderarbeit – auch ihren schlimmsten Formen – hat insbesondere in Ländern der Dritten Welt, aber nicht nur dort, zugenommen. Das haben die Kampagnen gegen Kinderarbeit für Welthandelsprodukte zum Vorschein gebracht. Die Beteiligung von Kindern an der Produktion für den Welthandel ist zwar sichtbar, aber verglichen mit anderen Bereichen der Kinderarbeit eher gering. Welche Sichtweisen entwickelt die IAO für das eher verborgene Gesamtphänomen, welche Auffassungen entwickelt sie über die Problembeschaffenheit und ihre Ursachen, welche Konzepte entwirft sie zur Erfüllung ihres Mandats?

Die Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Seefahrern in der Handelsschifffahrt ist durch globale Strukturveränderungen im Seetransport geprägt. Neue Flaggenstaaten treten neben die klassischen (europäischen) Seefahrernationen, und Reeder klassischer Seefahrernationen lassen ihre Schiffe unter den sogenannten „Gefälligkeitsflaggen“ fahren. In welcher Weise hat sich die IAO dieser neuen Ausgangslage angenommen, welche Sicht hat sie über die Problembeschaffenheit und ihre Ursachen entwickelt und welche Politikkonzepte hat sie in diesem Feld zur Erfüllung ihres Mandats?

Um die Perspektive organisatorischen Lernens einnehmen zu können, ist es zunächst nützlich, sich vor Augen zu halten, welche Organisationsprobleme die IAO als Internationale Organisation mit jedweder Organisation gemeinsam hat, um darauf unser Konzept organisatorischen Lernens zu entfalten.

### ***Fünf grundlegende Probleme der Organisationsgestaltung in ihrer Bedeutung für die IAO-Politik***

Die Mitglieder der IAO sind Staaten, also Kollektive. In der IAO werden die Staaten sowohl von Vertretungen der Regierungen als auch der im Land tätigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer repräsentiert. Auch der organisatorische Alltag der IAO wird durch die drei Mitgliedsgruppen gestaltet, sei es im Verwaltungsrat (der Exekutive der IAO) und seinen Ausschüssen, sei es in der Internationalen Arbeitskonferenz, dem letztentscheidenden Plenarorgan und seinen Ausschüssen. In den meisten (nicht internationalen) Organisationen arbeiten die Mitglieder im allgemeinen arbeitsteilig die von der Organisationsführung vorgegebenen Aufgaben ab

---

lung ist also etwas anders ausgerichtet, der Bezug auf die Bedeutung von Netzwerken ist allerdings mit der hier vorgestellten Untersuchungsperspektive gemeinsam.

– sei es im Rahmen gewinnorientierter Unternehmen, gemeinnütziger Einrichtungen oder Stäbe politischer Repräsentanten. Im Fall internationaler Organisationen wie der IAO sind die Mitglieder jedoch Entscheidungsträger, während das Internationale Arbeitsamt (IAA – der Verwaltungsstab der IAO) Aufgaben zu bearbeiten hat, wie sie ähnlich in einer innerstaatlichen Ministerialorganisation zu erledigen sind. Insofern kann der Stab der IAO wie eine eigene Organisation *innerhalb* der internationalen Organisation betrachtet werden. Die Mitgliedsrepräsentanten und zugleich Entscheidungsträger der IAO haben für die Stabsmitglieder des IAA zum einen die Funktion eines *Aufsichtsrats*, zum anderen die Funktion von *Klienten*: Sie haben das letztendliche Entscheidungsrecht über das Budget und die Politiken, die vom IAA und dem Generaldirektor vorbereitet und umgesetzt werden. Andererseits sind sie auch Empfänger von Dienstleistungen, die der Stab im Auftrag der Entscheidungsträger der internationalen Organisation erbringt. Und sie sind, drittens, auch Adressaten des organisatorischen Aufsichtsmechanismus, mit dem durch den Stab die von ihnen selbst eingegangenen internationalen Verpflichtungen überwacht werden.

Diese besondere Charakteristik internationaler Organisationen, so auch der IAO, nämlich zugleich politikfeldspezifisches Entscheidungsorgan, Dienstleistungsagentur und Selbstbeobachtungsmechanismus zu sein, drückt sich in jenem besonderen Verhältnis aus, das internationale Organisationen zu ihrer Umwelt haben und das von Ernst Haas (1990, S. 27) als “hyperabhängig” bezeichnet wird. Anders als Firmen sind zwischenstaatliche Organisationen mit universaler Mitgliedschaft von der Unterstützung ihrer Umwelt, hier der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Regelungsadressaten sind, abhängig. Dieses Problem des Verhältnisses zwischen Umwelt und Organisation ist eines von fünf in der allgemeinen Organisationsforschung diskutierten zentralen Probleme, die jede Organisation zu bewältigen hat, d.h. neben dem *Verhältnis zur Umwelt* die *Strukturierung von Aufgaben*, um die Primäraufgabe zu erfüllen, die *Bemühung um stetiges Engagement* der Mitglieder, die *Beachtung ungeplanter Phänomene*, also Kultur und unausgesprochene handlungsleitende Auffassungen, die sich aus der alltäglichen Interaktion der Organisationsmitglieder und des Stabs ergeben, sowie schließlich die *Bewältigung des inneren Wandels*, um Veränderungen der Umwelt Rechnung zu tragen (Zu diesen fünf grundsätzlichen Problemen für die Organisationsgestaltung siehe Schreyögg 1999).

Das Problem der *Strukturierung von Aufgaben* bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Organisation ihre Primäraufgabe zergliedert und erfüllt. Nur, wenn es innerhalb der IAO gelingt, die Ausgestaltung der Stabsstrukturen mit differenzierten Aufgaben immer wieder vor

dem Hintergrund der Primäraufgabe, also des Zwecks, um dessentwillen die IAO gegründet wurde, zu messen, kann sich ein breites Bewusstsein über die tatsächliche Leistung, die Angemessenheit und Wirksamkeit eingeschlagener Politikwege und Maßnahmen ergeben. In der IAO als einer dreigliedrigen Mitgliedsorganisation muss diese kollektive Selbstbewusstheit – neben dem Stab – bei allen drei Mitgliedsgruppen vorhanden sein. Und nicht nur das, es muss im Stab und den Mitgliedsgruppen auch ein Bewusstsein darüber entwickelt werden, inwieweit und inwiefern Öffnungen für mögliche neue gesellschaftliche Akteure bei der organisatorischen Erfüllung der Primäraufgaben nötig sind.<sup>9</sup>

Das Organisationsproblem des *Engagements der Mitglieder*, kann in einer internationalen Organisation zunächst auf die inneren Arbeitsstellen der Organisation, also die Stabsmitglieder bezogen werden. Aber letztendlich ist in allem das Engagement der Vertretungen der Mitgliedsstaaten gefragt. In der IAO handelt es sich darum, Engagement bei allen drei Mitgliedsgruppen im Sinne gemeinsamer politischer Willensbildungsprozesse zur Erfüllung der Primäraufgabe auch im neuen globalen Rahmen zu befördern.

Das Organisationsproblem der *emergenten Phänomene und ungeplanten Interaktionsergebnisse*, ist wiederum für den engeren Kreis internationaler Organisationen, den Verwaltungstab, offenkundig, weist aber auch darüber hinaus auf die allgemeine Organisationskultur. Die IAO muss sich – wie jede internationale Organisation – damit auseinandersetzen, dass sich auf der Grundlage formaler Strukturen und Regeln informelle Strukturen und Kommunikationsweisen *unausgesprochen handlungsleitende Auffassungen* herausbilden, die selbstverständlich Einfluss auf die Problemsichten, die Interessendefinitionen und die politische Willensbildung nehmen.

Das Organisationsproblem des *inneren Wandels* steht im Mittelpunkt der hier vorgestellten Argumentation. Die IAO muss sich – wie jede internationale Organisation – damit auseinandersetzen, dass ihre Umwelt sich wandelt und dass sie damit selbst der Anforderung internen Wandels ausgesetzt ist. Nun hat es die IAO in ihrer mehr als 80jährigen Geschichte offenbar verstanden, auch in extrem turbulenten Umwelten, wie beispielsweise dem Faschismus, dem Zweiten Weltkrieg, dem kalten Krieg und einer veränderten Staatenwelt nach der Phase der

---

<sup>9</sup> Die Notwendigkeit solcher Öffnung wird besonders in dem Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit hervorgehoben; siehe Internationales Arbeitsamt, Mitsprache am Arbeitsplatz. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklä-

Dekolonisierung ihre Existenz erfolgreich zu verteidigen. Die neuen Herausforderungen in Zeiten der Globalisierung sind eigener Art: Die Umwelt hat sich aufgrund der Zunahme transnationaler Akteure und Aktivitäten verändert; zusätzlich hat aber auch die neoliberale politische Konjunktur konstitutive Wesensmerkmale der Mitgliedsgruppen in Frage gestellt: Regulierungen betrachten positive Regulierungen im allgemeinen, im nationalen und im internationalen Maßstab, skeptischer als zuvor. Die typisch industriegesellschaftlichen Vertretungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Mitgliedsstaaten haben Probleme mit ihrer Repräsentativität für die Welt der Arbeit. Neue Akteure (z.B. multinationale Konzerne und zivilgesellschaftliche Gruppen) treten auf, ohne in der Struktur der IAO integriert zu sein (Zu diesen Herausforderungen vgl. Senghaas-Knobloch 1999).

Diese Veränderungsprozesse in der Umwelt stellen an die IAO die Anforderung, sich mit ihnen bewusst auseinander zusetzen. Das wird schon durch die von Haas betonte „Hyperabhängigkeit“ einer internationalen Organisation von ihren Mitgliedern unumgänglich. Aber die Art dieser Auseinandersetzung wird durch die bestehende Organisationskultur sowie durch Engagement und Führungskraft – sei es durch den Generaldirektor, sei es durch Stabsmitglieder und Mitgliedsgruppen und Vernetzung mit neuen Akteuren – bestimmt. Die Herausforderungen betreffen zum einen die zentrale Strategie der IAO zur Erfüllung ihrer Primäraufgabe. Hier geht es um Ausgestaltung, Zusammenwirken und Weiterentwicklung ihrer drei konstitutiven Aktivitätssäulen: Normensetzung und –implementation, Forschung und Aufklärung sowie technische Zusammenarbeit. Zum anderen stellt sich die Frage, wie einzelne Politikfelder in der IAO durch die neuen Umweltbedingungen herausgefordert werden.

### ***Die Heuristik organisatorischen Lernens***

Die Untersuchung, wie die IAO mit Herausforderungen an inneren Wandel angesichts sich verändernder Umweltbedingungen umgeht, schließt eine Beachtung der klassischen Organisationsprobleme, also Engagement der Mitglieder für die Ziele der Organisation, Differenzierung und Integration der Aufgabenteilung sowie Organisationskultur (inklusive impliziter handlungsleitender Auffassungen) ein. Wandel von Organisationen ist in der allgemeinen Organisationsforschung ein klassisches Thema. Zu seiner Untersuchung finden sich heuristische Modelle, die von einer quasi naturgesetzlichen evolutionären Auffassung über Lebensphasen



von Organisationen bis hin zu Lernmodellen reichen (Siehe dazu Türk 1989). In der hier eingenommenen Forschungsperspektive werden die in einer Organisation beteiligten Akteure als interessierte, interagierende und reflektierende Akteure in den Blick genommen. Politikwandel der IAO untersuchen wir unter Bezug auf organisatorische Lernvorgänge. Eine solche Forschungsperspektive schließt nicht aus, dass andere Einflussfaktoren für Wandel erkannt werden können, beispielsweise politisch-strukturelle Veränderungen aufgrund spezifischer Machtkonstellationen. Die Heuristik organisatorischen Lernens schließt ebenso wenig aus, Hindernisse für ein solches Lernen zu identifizieren.

Grundlegende Überlegungen zu der Frage, wie sich politische Prozesse in sozialen Gebilden, insbesondere in Staaten und in der internationalen Politik, im Horizont einer Theorie kollektiven Lernens verstehen lassen, hat Karl W. Deutsch schon 1963 in seinem Buch „The Nerves of Government“ angestellt.<sup>10</sup> In einem systemtheoretischen Rahmen und an Idealen positivistischer Forschung orientiert, entwickelt Deutsch auf eine uneingeholt imaginative und materialreiche Weise sein Konzept des *Lernvermögens* (learning capacity). Das Konzept des Lernvermögens bezeichnet die Chance, die in einem Kollektiv vorhanden ist, sich Wissen verfügbar zu machen, inklusive materieller und personeller Ressourcen. Lernvermögen bezieht sich auf kognitive Fähigkeiten, Aufnahmefähigkeiten, Selbststeuerungsfähigkeiten, Willen, Vorstellungs- und Urteilskraft sowie auf die Fähigkeiten zu teilweisen oder auch umfassenden strukturellen Veränderungen (Deutsch 1966, S. 222). Deutsch lenkt den Blick auf die Bedeutung kollektiver Bewusstheit (awareness) über die Leistungen einer Organisation und die Beschaffenheit des Engagements ihrer Mitglieder.

In den 70er Jahren ist der Begriff des *organisatorischen Lernens* (organizational learning) prominent geworden und hat seitdem eine immer noch anwachsende Fülle von Modellen, theoretischen Ansätzen und Praxisanleitungen hervorgebracht.<sup>11</sup> Bei der Betrachtung der Literatur zum organisatorischen Lernen lassen sich zwei verschiedene, wenn auch nicht gänzlich getrennte Linien lerntheoretischer Forschungsparadigma unterscheiden (siehe zu dieser Unterscheidung auch Mahler 1997.): Zum einen wird organisatorisches Geschehen unter dem Gesichtspunkt rationaler Informationsverarbeitung und ihrer Störungen in Systemen betrachtet (vgl. dazu March/Olsen 1976; Duncan/Weiss 1979). Zum anderen werden interpretative

---

<sup>10</sup> Siehe Deutsch (1966, 1. Aufl. 1963). Im Untertitel lautet das Buch „Models of Political Communication and Control“.

Leistungen und Bedeutungen von Organisationsmitgliedern bei dem Zustandekommen von Organisationswissen in den Mittelpunkt gestellt (siehe dazu Argyris/Schön 1978; sowie dieselben 1996; Dülfer 1991; Schein 1991).<sup>12</sup> In unserem Ansatz stellen wir *das Zustandekommen* neuen konsensualen Wissens über ein Problem- und Politikfeld in den Vordergrund. Das heißt, wir untersuchen, ob, wie und warum es zu neuen Konzeptualisierungen von Sachverhalten kommt, die für die Politikprozesse der IAO relevant sind.

Die Untersuchung von Lernprozessen in öffentlichen Politiken und in öffentlichen Organisationen werden seit den 1990er Jahren unter Bezug auf die Forschungsstränge zum organisatorischen Lernen und der Hineinnahme von der politikwissenschaftlichen Netzwerkforschung thematisiert. Mahler (1997) bezieht sich auf organisatorisches Lernen als die Fähigkeit von Organisationen, sich durch Auseinandersetzung mit Erfahrung verändern zu können.<sup>13</sup> Für Mahler beleuchtet der Ansatz organisatorischen Lernens die Art und Weise, wie Organisationsmitglieder sich darum bemühen, Erfahrungen und neue Informationen auf eingespielte Handlungsrouninen zu beziehen, in welcher Weise sie Probleme in bestimmten Politikfeldern wahrnehmen und sie mit Kausalitätsauffassungen verbinden und wie sie nach Mitteln für die Lösung von Problemen suchen. Die Bedeutung, die den einzelnen Individuen oder Organisationsmitgliedern beim organisatorischen Lernen zugemessen wird, ist in den einzelnen Ansätzen verschieden ausgeprägt. Generell gilt jedoch, dass von organisatorischem Lernen erst gesprochen wird, wenn im Auftrag und Rahmen der Organisation Untersuchungsprozesse zur besseren Problemwahrnehmung und Problemlösung durchgeführt werden, die entsprechenden Befunde durch geeignete Strukturen und Kommunikationen als organisatorisches Wissen gelten können und zu Veränderungen in Strategie und Politik führen.

Kissling-Näf und Knöpfel (1998) haben bei ihrer Untersuchung von Lernprozessen in öffentlichen Politiken besonderes Augenmerk auf die Bedeutung interorganisatorischer Lernprozesse gelegt. Auch Ness und Brechin (1988) haben bei ihrem systematischen Versuch, Befunde und Ansätze der allgemeinen Organisationsforschung auf die „Performance“ internationaler Organisationen zu beziehen, besonderes Interesse für den Einfluss gezeigt, den Kooperations-

---

<sup>11</sup> Eine umfassende annotierte Bibliographie zum Forschungsfeld von organisatorischem Lernen legen Dierkes et al. (1999) vor. Eine Darstellung zentraler Elemente des Organisationslernens wird von Geißler (1994) vorgelegt. In der Fülle dieser Literatur ist die grundlegende Pionierarbeit von Karl Deutsch verloren gegangen.

<sup>12</sup> Mit dem Begriff der lernenden Organisation (Senge 1990) hat sich eine eigene Management- und Denkschule entwickelt, in der systemtheoretische und interpretative Ansätze miteinander verbunden werden und auch auf politische Prozesse bezogen werden.

<sup>13</sup> „Learning is concerned with how organizations monitor their operations, their results, their environments, and their clients for clues to the adequacy of their performance“ (Mahler 1997, S. 519).

beziehungen zwischen verschiedenen internationalen Organisationen für die Chance sachangemessener Problemlösung haben. Wir greifen diese Überlegungen in unserer Untersuchung mit den Fragen auf, woher *Anstöße* zu Veränderungen kommen und welche *Akteurskonstellationen* entstehen.

In elaborierter Weise haben Peter M. Haas und Ernst B. Haas theoretische Ansätze zum kollektiven und organisatorischen Lernen auf Probleme von Global Governance und insbesondere auf – das hier interessierende Feld – internationale Organisationen, angewendet (Ernst B. Haas 1990; Peter M. Haas und Ernst B. Haas 1995). Ihr Ausgangspunkt ist die Tatsache globaler Problemlagen und die Erforschung der Möglichkeiten von internationalen Organisationen bei der konzeptuellen (Neu)Fassung dieser globalen Probleme. Entsprechend wird Lernen als ein politischer Prozess begriffen, durch den innovatives, konsensuales Wissen von den Politikmachern auf die Veränderung ihrer Politikprojekte angewendet wird.<sup>14</sup> Organisatorisches Lernen setzt also „konsensuales Wissen“ voraus und bedeutet im Kontext internationaler Organisationen, dass neues konsensuales Wissen innerhalb der internationalen Organisation verankert wird. Entscheidend ist die innovative Art, in der ein Problem wahrgenommen, analysiert und in einen solchen konzeptionellen und organisatorischen Zusammenhang gestellt wird, dass es auf neue Weise bearbeitbar wird.<sup>15</sup>

Wissen hat vom eigenen Verständnis der IAO eine konstitutive Bedeutung. In der Geschichte der IAO haben die Generaldirektoren zu verschiedenen Zeitpunkten die Bedeutung neuen konsensualen Wissens für eine Veränderung der strategischen Politiklinie der IAO erkannt, von den ersten Diskussionen über „ökonomische Barometer“ über das Konzept des „informellen Sektors“ Ende der 1960er Jahre bis zu den neuen Forschungskonzeptionen am Ende des 20. Jahrhunderts zum Verhältnis von Beschäftigung und sozialem Fortschritt. Seit Gründung der IAO gibt es Bemühungen, mit der Aktivitätssäule Forschung und Aufklärung eine gut gesicherte Basis für innovative Problembetrachtung und innovative Problemlösungen auf internationaler Ebene zu finden.

---

<sup>14</sup> „We use the term *learning* as verbal shorthand to describe a process by which actors, playing roles, engage an institutionalised behaviour that shows their recognition that problems currently on the IO's agenda are much more complexly linked than was recognized at an earlier time” (Haas and Haas 1995, S. 259).

<sup>15</sup> Dieser Gedankengang zur Redefinition von Problemen geht auf Karl W. Deutsch zurück. Auch Haas und Haas nehmen an, dass sich die Möglichkeiten zum Lernen in Abhängigkeit von der Problem- und Wissensstruktur entwickeln.

Für unsere Untersuchung politikfeldspezifischer Entwicklungen in der IAO unter der Heuristik organisatorischen Lernens ist zentral, *ob und durch wen sich die organisatorische Wissensbasis in bestimmten Problembereichen und Politikfeldern weiterentwickelt und zu reflektierten Veränderungen (als Entscheidungen oder als Thematisierung unausgesprochener handlungsleitender Auffassungen) führt*. Die Weiterentwicklung der Wissensbasis wird unter der Frage betrachtet, was überhaupt als ein bearbeitungsbedürftiges Problem anerkannt und in welchen größeren Zusammenhang es eingebettet wird.

Die reflektierte Veränderung zeigt sich daran, ob und in welcher Weise durch eine erweiterte Wissensbasis organisatorische Strukturen und Politikprozesse berührt werden. Die Tiefe und die Reichweite reflektierter Veränderungen kann allerdings sehr verschieden sein, und beides kann sich über Zeit ändern.

Bei der Betrachtung von Politikprozessen ist letztendlich von Bedeutung, wie sich die Politik im allgemeinen oder in spezifischen Politikfeldern wandelt. Veränderungen im Politikoutput sind erkennbar; ob und wie weit sie auf organisatorisches Lernen zurückzuführen sind, wird anhand der Bedeutung untersucht, die neuem Wissen über Problembeschaffenheit und Problembearbeitung zukommt. In den folgenden Kapiteln über Entwicklungen im Politikfeld Kinderarbeit und Handelsschiffahrt geht es zunächst einmal um die Frage, ob politikfeldspezifische Veränderungen in den drei Aktivitätssäulen der IAO beobachtbar sind, im Bereich der Normensetzung und –überwachung, im Bereich der Forschung und Aufklärung und im Bereich der technischen Hilfe und Zusammenarbeit. In der Folge geht es um eine Untersuchung dieser Veränderungen unter dem Blick organisatorischen Lernens.

Die üblichen Prozessmodelle zur Untersuchung organisatorischen Lernens (siehe z.B. Klimecki/Lassleben/Thomae 2000) gehen von vier Komponenten aus, die gemeinsam den Prozess von einem handlungsleitenden Wissensstand zu einem neuen handlungsleitenden Wissensstand der Organisation ermöglichen. An diesen Komponenten orientieren wir auch unsere Untersuchung.

Eine erste Frage ist die nach *Anstößen* oder *Auslösern* für Veränderungen in der Politik der IAO, wie sie sich im Politikfeld Kinderarbeit oder Handelsschiffahrt darstellt. Hier ist zu fragen, ob und in welcher Weise Anstöße von der Umwelt der IAO ausgehen, beispielsweise auch durch andere internationale Organisationen, ob und in welcher Weise ein verändertes

Wissen über die Problembeschaffenheit in einem Politikfeld den Anstoß für Veränderungen gibt und in welcher Weise neue Zielvorgaben eine Rolle spielen, seien es Zielvorgaben des Generaldirektors, einzelner Abteilungen oder Unterabteilungen oder der Mitgliedsgruppen.

Eine zweite Frage richtet sich darauf, welche innerorganisatorischen Akteure *Träger von Veränderungen* sind: Bestimmte Mitgliedsgruppen, bestimmte Stabseinheiten oder auch nur Einzelpersonen im Stab oder spezifische Koalitionen zwischen Mitgliedsgruppen und Stabsmitgliedern. Anstöße und Träger sind manchmal nicht voneinander zu unterscheiden, z.B. dort, wo Stabseinheiten aufgrund neuer Einsichten in die Problembeschaffenheit spezifischer Politikfelder für die Erfüllung des von ihnen zu bearbeitenden Teils der organisatorischen Primäraufgabe neue Ziele identifizieren und diese in die innerorganisatorischen Kommunikations- und Willensbildungsprozesse einzubringen versuchen.

Eine dritte Frage richtet sich auf die *Ressourcen*, die für Reflexionen in der Organisation zur Verfügung stehen: finanzielle Mittel, notwendige Qualifikationen und Zeitbudgets. Die Frage nach den Ressourcen für organisatorisches Lernen tangiert Möglichkeiten zur Beobachtung der Umwelt, der eigenen organisatorischen Leistung und der politischen Willensbildung in der IAO. Engpässe in Ressourcen sind offenbar Hindernisse, um neues Wissen über die Herausforderungen zur Erfüllung der IAO-Primäraufgabe zu generieren.

Ein vierter Bestandteil in einem Prozessmodell organisatorischen Lernens ist die Veränderung der *organisatorischen Wissensbasis* zu bestimmten Problem- und Politikfeldern. Hier stellen sich Fragen nach veränderten Informationsquellen, veränderten Anschauungen über die Qualität der Information, veränderter Informationsverarbeitung und veränderten organisatorischen Wegen zur Wissenskommunikation und Wissensspeicherung.

Auf Lernergebnisse kann nur geschlossen werden. Beobachtbar und ablesbar sind nur Veränderungen. Tatsächlich beobachtete Veränderungen in den von uns untersuchten IAO-Politikfeldern Kinderarbeit und Handelsschifffahrt – sei es im Bereich Normen, Forschung und Aufklärung oder technische Hilfe und Zusammenarbeit – begreifen wir unserem Verständnis gemäß dann als Ergebnis organisatorischen Lernens, wenn sie auf Reflexionen über die verbesserte Erfüllung der organisatorischen Primäraufgabe in diesen Politikfeldern beruhen.

Tatsächliche Veränderungen dieser drei Bereiche können auf drei Ebenen identifiziert werden: Sie können sich zunächst nur auf ein *verbessertes Wissen* über ein Politikfeld beziehen, ohne schon Veränderungen in den handlungsleitenden Auffassungen oder politischen Entscheidungen induziert zu haben. Die Verbesserung des Wissens ist – wie dargelegt – von vorrangiger Bedeutung für organisatorisches Lernen. Solange dieser Verbesserung aber noch nichts auf den Ebenen der handlungsleitenden Auffassungen und Entscheidungen gefolgt ist, kann von organisatorischem Lernen unseres Erachtens noch nicht gesprochen werden.

Bei den beobachteten Veränderungen kann es sich um *Veränderungen in den handlungsleitenden Auffassungen* von Mitgliedsgruppen und Stabsmitgliedern handeln, d.h. beispielweise Auffassungen darüber, welche Inhalte auf welche Weise kommuniziert werden dürfen, welche Informationsquellen als legitim gelten und welche Rolle der IAO in dem Politikfeld zukommt; aber nur, wenn diese Veränderungen schon in Entscheidungen auf der normbezogenen oder operativen Ebene übersetzt sind, sprechen wir von organisatorischem Lernen.

Und die beobachteten Veränderungen können *Veränderungen auf der Ebene der Entscheidungen* sein;

erstens, Entscheidungen zur *veränderten Politik in bestimmten Problem- und Politikfeldern*, beispielsweise in Gestalt neuer Normen, neuer Implementationsformen oder neuer Ressourcenverteilung;

zweitens, Entscheidungen über die Veränderung der *Binnenstruktur der IAO*, Fragen der Verfassung oder der Stabsstruktur;

drittens Entscheidungen zur der Frage, wie eine *veränderte Leistungsmessung bzw. veränderte Erfolgskriterien* künftig aussehen sollen.

Nur wenn solche Entscheidungsveränderungen auf der Basis der Reflexion über eine Verbesserung der Erfüllung der Primäraufgabe anhand einer neuen Wissensbasis und auf veränderten handlungsleitenden Auffassungen beruhen, betrachten wir sie als Ergebnis organisatorischen Lernens.

Allerdings können reflektierte Veränderungen als Ergebnisse organisatorischen Lernens ein breites Spektrum möglicher *Veränderungstiefe* umfassen, von einem Lernen, das sich allein auf der Ebene der eingesetzten Mittel zur Erreichung weiterhin unbefragter Politikziele in einem Politikfeld bewegt bis zu einem organisatorischen Lernen, das bisher geltende grundle-

gende Annahmen über das Problem- und Politikfeld verändert<sup>16</sup>, die bisherige Praxis bei der Messung der Organisationsleistung in diesem Feld überarbeitet und gar eine Ausstrahlung auf andere Politikfelder bzw. die Gesamtstrategie der Organisation hat. Haas (1990) sowie Haas und Haas (1995) sprechen nur dann von Lernen, wenn Probleme neu konzeptualisiert wurden und zu einer Redefinition von Mittel-Ziel-Relationen im Politikfeld führen. Haas (1990) sowie Haas und Haas (1995) unterscheiden auf diese Weise organisatorisches Lernen von organisatorischer Anpassung, bei der es allein um neue Mittel zu unbefragten Politikzielen geht. In unserer eigenen Begrifflichkeit gehen wir davon aus, dass organisatorisches Lernen eine verschiedene Tiefe und Breite aufweisen kann. Wir sind daher zunächst an der dichten Beschreibung der IAO-Politik in den zwei Politikfeldern Kinderarbeit und Handelsschifffahrt interessiert und haben dabei ein mögliches Spektrum reflektierter Veränderungen im Blick (vom Nichtlernen, also der Persistenz eingeschlagener Politikmuster trotz wahrnehmbarer Differenzen zum erklärten Soll, über organisatorisches Lernen auf der Ebene verschiedenster Mittel bis hin zu organisatorischem Lernen auf der Ebene der Ziele und der Ziel-Mittelrelationen), die sich auch in ihrer Ausstrahlung auf andere Politikfelder oder die Gesamtstrategie unterscheiden.

Ausmaß und Tiefe organisatorischen Lernens als reflektierte Veränderungsprozesse sind erst aus einer gewissen historischen Distanz wirklich einzuschätzen. Wir haben den Zeitraum der empirischen Falluntersuchungen auf etwa 25 bis 30 Jahre bestimmt; das ist ein Zeitraum, der in beiden Fällen mit der Annahme eines neuen Übereinkommens einen Neubeginn markiert. Die starken Differenzen, die sich bei der Untersuchung dieser beiden Politikfelder zeigen, mögen sich in Zukunft vielleicht einebnen. Uns erlaubt der gewählte Zeitraum, die politikfeldspezifischen Charakteristika – mit Blick auf das zugrunde liegende Problem und mit Blick auf die eingeschlagenen Politiken – herauszuarbeiten, die sich für organisatorisches Lernen zumindest als förderlich oder hinderlich erweisen.

In den folgenden Fallstudien geht es uns also darum, Ausmaß und Art reflektierter Veränderungen im Zusammenhang mit Problemwissen, politischem Engagement bei der Anwendung dieses Wissens und bei den Verfahren zur organisatorischen Selbstbeobachtung zu analysieren.

---

<sup>16</sup> Seit dem grundlegenden Werk von Argyris/Schön (1978) wird üblicherweise zwischen dem sogenannten Einschleifen- und Doppelschleifenlernen unterschieden. Haas (1990) bezeichnet ausschließlich das Doppelschlei-

## 4. Untersuchung der Veränderungen im Politikfeld Kinderarbeit

*Kinderarbeit* ist ein klassisches Problem- und Politikfeld der IAO, das sich im Kontext wirtschaftlicher Globalisierung verschärfte und sowohl innerhalb als auch außerhalb der IAO zum Gegenstand politischer Kontroversen zwischen den Befürwortern und den Gegnern von Sozialklauseln im Welthandel wurde. In dieser Situation hat die Internationale Arbeitsorganisation in den 1990er Jahren die Herausforderung angenommen, die sich ausbreitende Problematik von Kinderarbeit mit Hilfe universell akzeptierter Rechtsinstrumente, neuer Formen der Kampagnenarbeit sowie verstärkter Aktivitäten im Bereich der technischen Hilfe wirksam zu bekämpfen. Im folgenden geht es zunächst darum, aufzuzeigen, *wie* die IAO unter den erschwerten Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung für eine Regulierung internationaler Arbeitsbeziehungen im Problemfeld Kinderarbeit eintritt, für die Akzeptanz ihrer Normen wirbt und deren Implementierung sowie Einhaltung fördert. Auf dieser Untersuchung basierend argumentieren wir in einem zweiten Schritt, dass sich die Internationale Arbeitsorganisation im Problem- und Politikfeld Kinderarbeit selbstreflexiv lernend mit Veränderungen in ihrem organisatorischen Umfeld auseinandersetzt.

### ***Das Problemfeld der Kinderarbeit***

Schätzungen der IAO zufolge, gibt es weltweit mindestens 250 Millionen Kinderarbeiter im Alter zwischen fünf und 14 Jahren.<sup>17</sup> Von diesen arbeitet ungefähr die Hälfte als Vollzeitkraft – hat also keine Möglichkeit, eine Schule zu besuchen – unter gefährlichen und ausbeuterischen Bedingungen. Während nur 1,4 Prozent aller Kinder im Alter zwischen zehn und 14 Jahren in den Industrieländern einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sind umgekehrt im Durchschnitt 13,6 Prozent aller Kinder in den weniger entwickelten Staaten berufstätig. In manchen Regionen liegt die Beschäftigungsquote von Kindern gar bei 20 bis 25 Prozent. In absoluten Zahlen finden sich die meisten Kinderarbeiter in Asien (61 Prozent), gefolgt von Afrika (32 Prozent) und Lateinamerika (sieben Prozent). Gemessen am prozentualen Anteil ist das Problem in Afrika am größten (40 Prozent), gefolgt von Asien und Lateinamerika. In den Industrieländern beschränkt sich die Kinderarbeit im wesentlichen auf Südeuropa, wenngleich die

---

fenlernen als wirkliches Lernen und nennt das Einschleifenlernen Anpassung.



IAO mittlerweile auch den Neuanstieg von Kinderarbeit in Zentral- und Osteuropa und den USA verzeichnet.<sup>18</sup>

In Städten findet Kinderarbeit vor allem im informellen Sektor, auf dem Land hingegen im Bereich der Landwirtschaft statt. In exportrelevanten Sektoren sind weitaus weniger Kinder beschäftigt als man aufgrund der Medienberichterstattung und der von Nichtregierungsorganisationen (NROs) durchgeführten Kampagnen vermuten könnte.

### ***Veränderungen in der regulativen Politik der IAO***

Bereits seit Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation spielt das Politik- und Problemfeld Kinderarbeit eine herausragende Rolle unter den Aufgaben und Arbeitsgebieten der Organisation.<sup>19</sup> Mehrfach revidierte die IAO ihre regulative Politik in diesem Bereich. Bereits die Präambel der IAO-Verfassung betont die Schutzwürdigkeit von Kindern und Jugendlichen und der ehemalige Artikel 41 der (bis 1945 gültigen) Verfassung forderte, Kinderarbeit abzuschaffen („*abolition of child labour*“) und die Beschäftigung junger Menschen auf eine Art und Weise zu begrenzen, welche die Bildung und nötige körperliche Entwicklung von Kindern sicherstellt. Die Kinderarbeitspolitik der IAO war in frühen Jahren deutlich auf die Verhältnisse in den industriegesellschaftlichen – vor allem europäischen – IAO-Mitgliedstaaten der Zwischenkriegszeit zugeschnitten. Einzelne Übereinkommen regulieren die Zulassung zur Beschäftigung, indem sie Altersgrenzen für die wesentlichen Sektoren der Erwerbsarbeit, zum Beispiel Bergwerke, Industrie, Landwirtschaft, Schifffahrt und nicht-industrielle Beschäftigung setzten. In dem Bewusstsein, dass diese Instrumente den ökonomischen und sozialen Gegebenheiten in vielen Ländern nicht mehr entsprachen, von vielen Mitgliedstaaten nicht ratifiziert wurden und Kinderarbeit nicht effektiv bekämpften,<sup>20</sup> beschloss der Verwaltungsrat der IAO im Jahre 1970 ein neues Übereinkommen gegen Kinderarbeit auf den Weg zu bringen. Drei Jahre später wurde ein Allgemeines Übereinkommen zum Mindestalter (Übereinkommen Nr. 138, „Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung“), nebst dazugehöriger Empfehlung Nr. 146 verabschiedet, die ein generelles, das heißt sektorenübergreifendes Mindestalter von 15 Jahren für die Zulassung zur Beschäftigung setzten und darüber hinaus schwächere beziehungsweise strengere Altersbegrenzungen für leichte

---

<sup>17</sup> International Labour Office, *Child Labour. Targeting the Intolerable*, Geneva 1996.

<sup>18</sup> International Labour Office, *Action Against Child Labour*, Geneva 1997, S. 3.

<sup>19</sup> Für einen Überblick siehe Swepston (1982).

(12 Jahre) beziehungsweise gefährliche Arbeit (18 Jahre) einführen. Das Übereinkommen Nr. 138 setzt sich die völlige Abschaffung von Kinderarbeit („*achieving the total abolition of child labour*“) zum Ziel und verlangt von den Mitgliedstaaten, das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung sukzessive auf ein Niveau anzuheben, das die vollste körperliche und geistige Entwicklung junger Menschen gewährleistet.

Doch auch dieses Übereinkommen erwies sich nicht als geeignetes Instrument, um das Vorkommen von Kinderarbeit zu mindern. Die IAO stellte im anlässlich des Internationalen Jahres des Kindes von 1979 fest, dass sich die Lage arbeitender Kinder trotz der Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 138 weltweit verschlechterte.<sup>21</sup> Das Amt identifizierte eine deutlich klaffende Lücke zwischen den organisatorischen Zielen der IAO und den tatsächlichen Gegebenheiten, also der erschreckenden Umstände und Vielzahl arbeitender Kinder. Besonders die Lage in den Entwicklungsländern erregte jetzt die Besorgnis des IAA.<sup>22</sup> Im Rahmen seines Beitrags zum Internationalen Jahr des Kindes unternahm das IAA ab 1977 den Versuch, dem Problem der Kinderarbeit durch neue, dem Problemfeld eher entsprechende Maßnahmen zu begegnen. Der vom Amt wahrgenommene Reformbedarf wurde in den Folgejahren von außen noch bekräftigt. In den 1980er und 1990er Jahren sah sich die IAO durch die wirtschaftliche Globalisierung neuen Herausforderungen und Anforderungen aus ihrem organisatorischen Umfeld ausgesetzt, die sich auch auf die Möglichkeit zur effizienten Regulierung im Bereich Kinderarbeit auswirkten.<sup>23</sup> Insbesondere in den 1990er Jahren verstärkte die IAO sichtlich ihre Bemühungen, Kinderarbeit problemangemessen zu bekämpfen. *Veränderungen* lassen sich in drei Bereichen aufzeigen: (1) der Normsetzung und -überwachung, (2) der Forschung und Aufklärung (3) sowie der technischen Hilfe.<sup>24</sup>

(1) *Veränderungen im Bereich der Normsetzung*: Die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit war erstmals im Übereinkommen Nr. 138 von 1973 gefordert worden. Dieses Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung legte fest, dass Kinder erst ab 15 Jahren (in Entwicklungsländern ab 14 Jahren) arbeiten dürfen. Für leichte Arbeit wurde die Altersgrenze bei 12 Jahren, für gefährliche Arbeit bei 18 Jahren festgeschrieben.

---

<sup>20</sup> International Labour Office, Minutes of the 181<sup>st</sup> Session of the Governing Body, Geneva 1970, S. 96ff.

<sup>21</sup> International Labour Office, Children and Work. An ILO Policy Framework for the International Year of the Child, Geneva 1978.

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

<sup>23</sup> Vgl. International Labour Office, The ILO, Standard Setting and Globalization, Report of the Director-General, International Labour Conference, 85th Session, Geneva 1997.

<sup>24</sup> Für einen Überblick bis Mitte der 1990er Jahre siehe auch Creighton (1997).

Trotz seiner Flexibilität und der herabgesetzten Altersgrenzen für Entwicklungsländer fand das Übereinkommen kaum bindende Anerkennung. Bis 1996 hatten lediglich 49 von 173 Mitgliedstaaten dieses Rechtsinstrument ratifiziert, darunter 21 Entwicklungsländer.<sup>25</sup> Entsprechend bemühte sich die IAO sowohl im Bereich der Normsetzung als auch der Normüberwachung um eine universelle Akzeptanz und die Schaffung eines globalen Überwachungsmechanismus. Im Jahre 1999 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz *einstimmig* das Übereinkommen Nr. 182 (mit gesonderter Empfehlung), welches die schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis zum Erreichen der Altersgrenze von 18 Jahren verbietet und deren Abschaffung zum vorrangigen Ziel nationaler und internationaler Maßnahmen erklärt („Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit“). Jeder Mitgliedstaat wird verpflichtet, „unverzügliche und wirksame Maßnahmen“ zum Verbot und zur Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu treffen. Hierzu sind Überwachungsmechanismen zur Kontrolle der Umsetzung genauso gefordert wie die Planung und Durchführung nationaler Aktionsprogramme.

Wesentlich stärker als dies bei früheren Übereinkommen der Fall war, werden Staaten zur Implementierung verpflichtet. Mitgliedstaaten sind angehalten, sich gegenseitig bei der Umsetzung des Übereinkommens zu helfen, etwa über Entwicklungshilfe. Trotz dieser deutlichen Vorgaben, erfreut sich das Übereinkommen Nr. 182 der schnellsten Ratifikationsquote aller bisherigen IAO-Übereinkommen. Die Rechtsverbindlichkeit eines internationalen Verbots der Kinderarbeit wurde zudem dadurch gestärkt, dass das Verbot der Kinderarbeit in den Kanon der Kernarbeitsnormen, wie er in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgehalten ist, aufgenommen wurde.<sup>26</sup>

(2)*Forschung und Aufklärung*: Seit der Errichtung von IPEC ist das Internationale Arbeitsamt zunehmend im Bereich der Informationssammlung und –verarbeitung aktiv. Seit 1998 existiert das *Statistical Information and Monitoring Programme (SIMPOC)*, das Regierungen bei der Erhebung von aussagekräftigen und zur komparativen Analyse nutzbaren Daten behilflich

---

<sup>25</sup> Unter diesen befanden sich 1996 nur wenige Staaten Asiens (darunter Nepal und die Philippinen), das von Kinderarbeit, in Relation zu anderen Kontinenten, am stärksten betroffen ist. Vgl. International Labour Office, Legislation and Enforcement, International Conference on Child Labour, Oslo, 27-30 October, Geneva 1997.

<sup>26</sup> Aufgrund ihrer Übereinstimmung mit der IAO-Verfassung beanspruchen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Gültigkeit für alle Mitgliedstaaten der IAO und zwar unabhängig davon, ob diese die den Kernarbeitsnormen zugeordneten IAO-Übereinkommen zuvor ratifiziert hatten oder nicht. Die Erklärung etabliert zudem ein neues Kontrollprogramm: jeder Mitgliedsstaat der IAO, welcher eine Kernnorm noch

ist. Diese Erhebung nutzt IPEC für die Evaluierung bestehender und die Entwicklung neuer Aktionsprogramme zur Beseitigung von Kinderarbeit. Mit Hilfe der Daten wird zudem an der Verstärkung eines öffentlichen Problembewusstseins gearbeitet. Regierungen sollen für die nationale Problemlage sensibilisiert werden. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verfasst das IAA jedes Jahr einen weltweiten Bericht über eines der vier Problemfelder, das durch die Kernarbeitsnormen abgedeckt wird. In diesem Kontext wird der vom Generaldirektor getragene Bericht über Kinderarbeit auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 diskutiert und hält so die Diskussion über Kernarbeitsnormen (und ihre Verwirklichung) in Gang.

Das Internationale Arbeitsamt hat zudem bereits mehrfach Kampagnen im Kampf gegen Kinderarbeit durchgeführt und hierzu auch mit internationalen Organisationen, einzelnen Mitgliedstaaten und privaten Akteuren zusammengearbeitet. Neben den *Ratifizierungskampagnen* für die Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 gibt es spezielle Kampagnen zur *Bewusstseinsbildung und Aufklärung*.<sup>27</sup> Zuletzt führte das IAA in Zusammenarbeit mit der Charities Aid Foundation und dem Organisationskomitee des African Cup of Nations eine Kampagne während der afrikanischen Fußballmeisterschaft in Mali im Januar und Februar 2002 durch. Die sogenannte Red Card Campaign beinhaltete unter anderem das Hochhalten roter Karten gegen Kinderarbeit durch die Anwesenden im Stadion, eine Ansprache des malischen Präsidenten zur Problematik der Kinderarbeit und Videos und Fernsehwerbung.<sup>28</sup>

(3) *Technische Hilfe*: Hatte die IAO ihre Aktivitäten im Kampf gegen Kinderarbeit ursprünglich auf den Bereich der Normsetzung und –überwachung beschränkt, avancierte der Bereich der technischen Hilfe in diesem Politikfeld Anfang der 1990er Jahre zum Aushängeschild der IAO. Das Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC) wurde 1992 als bis dato größtes Programm der technischen Hilfe innerhalb der IAO geschaffen. Mit Hilfe des Programms, an dem 75 Staaten beteiligt sind, verfolgt die IAO drei direkte Ziele: Prävention, das Herausholen arbeitender Kinder aus ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und deren Rehabilitation,

---

nicht ratifiziert hat, ist im Rahmen von jährlichen Folgemaßnahmen des IAA zu einem Bericht über seine Bemühungen zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen verpflichtet.

<sup>27</sup> Eine Zusammenstellung jüngerer Kampagnen findet sich in International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001: Progress and Future Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 18.

<sup>28</sup> Vgl. Internetseite der IAO, <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/ratification/redcampaign/redcard.htm> Stand Mai 2002.

sowie den Schutz vor gefährlichen Arbeiten.<sup>29</sup> Zur Sicherung der Effizienz soll Kindern der Zugang zu Bildung ermöglicht und ihren Eltern alternative Einkommensquellen geboten werden. Besonderes Augenmerk gilt der Situation von Kindern in Zwangsarbeit und in gefährlichen Arbeitsverhältnissen, von Kindern unter zwölf Jahren sowie von Mädchen.<sup>30</sup> Studien über Art und Umfang der Kinderarbeit bilden jeweils die Grundlage für einen nationalen Aktionsplan, an dessen Umsetzung sich Behörden, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften aber auch NROs, Kirchen, Medien und Bildungseinrichtungen beteiligen. Somit schafft IPEC ein breites Bündnis gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und bringt Akteure mit ihren unterschiedlichen Fertigkeiten zusammen. IPEC unterstützt Staaten zudem bei ihren Berichtspflichten unter dem Übereinkommen Nr. 182. In den ersten Jahren (bis 1997) unterstützte IPEC im wesentlichen seine Partnerorganisationen bei der Planung und Durchführung nationaler Hilfsprogramme. Dieser „country-programme-approach“ half bei der Bewusstseinsbildung und stärkte die Problemlösungskapazität vieler nationaler Institutionen. Seit 1997 erweiterte IPEC die Reichweite seiner Programme aus und widmete sich den Problemlagen von Regionen und speziellen Wirtschaftssektoren.<sup>31</sup> Das Programm beruht auf einer multisektoralen Strategie, die im wesentlichen aus folgenden Schritten besteht:<sup>32</sup>

- Bildung einer breiten Allianz von Partnern,
- Anfertigung einer Situationsanalyse,
- Hilfestellung bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Vorhaben zur Abschaffung von Kinderarbeit,
- Stärkung bestehender Organisationen und Schaffung institutioneller Mechanismen,
- Schaffung eines landesweiten Problembewusstseins,
- Hilfe bei der Schaffung und Anwendung von rechtlichen Schutzbestimmungen,
- Unterstützung direkter Maßnahmen mit (potentiellen) Kinderarbeiten zu Demonstrationzwecken,
- Wiederholung und Ausweitung erfolgreicher Programme,
- Einbeziehung des Themas Kinderarbeit in sozioökonomische Politik.

---

<sup>29</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001: Progress and Further Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 9.

<sup>30</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour, Geneva 1997, S. 4.

<sup>31</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001: Progress and Further Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 10.

<sup>32</sup> Vgl. Internetseite der IAO, „What is IPEC? IPEC at a glance“;  
[www.ilo.org/public/english/standards/ipec/about/implementation/ipec.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/about/implementation/ipec.htm) Stand Mai 2002.

Eine weitere Veränderung stellen die erneuten Bemühungen des IAA im Rahmen der strategischen Neuausrichtung des Generaldirektors Somavia dar, die Aufgabenbereiche der Normsetzung, -überwachung, technischen Hilfe, Öffentlichkeitsarbeit und Forschung zusammen weiterzuentwickeln und Synergieeffekte zu erzielen. So zeigen die Ratifizierungsdaten, dass eher die an IPEC teilnehmenden Staaten die beiden grundlegenden Übereinkommen zum Mindestalter bzw. zur Abschaffung von Kinderarbeit ratifizieren als Staaten, die nicht Mitglied des Programms der technischen Hilfe sind.<sup>33</sup> IPEC betont darüber hinaus die Bedeutung von Forschung für die technische Zusammenarbeit: “IPEC’s policy research, data collection and analysis, evaluation methodology, campaigning, communications and legal advisory work are vital for the effectiveness of IPEC’s technical cooperation programmes and the enhancement of national capacities to deal with child labour.”<sup>34</sup> Hier wird letztlich der Ansatz, der in den 1970er Jahren mit dem Weltbeschäftigungsprogramm entwickelt wurde, Normen, technische Hilfe (und Forschung) zu integrieren, im Problem- und Politikfeld Kinderarbeit fortgeführt.

### ***Untersuchung der Veränderungen mit Blick auf organisatorisches Lernen***

Wenn man die skizzierten Veränderungen im Problem- und Politikfeld Kinderarbeit im Lichte der Heuristik von Lernprozessen anhand der unterschiedenen Dimensionen beschreibt, zeigen sich folgende Muster:

(a) *Anstöße und Auslöser:* Als ein erster, externer Anstoß kann das VN-Jahr des Kindes von 1979 angesehen werden. Der Verwaltungsrat hatte im Jahr 1977 beschlossen, als Beitrag zu dem von den Vereinten Nationen ausgerufenen Jahr des Kindes, die politische und faktische Implementierung des Übereinkommens 138 und der ihm zugeordneten Empfehlung 146 zu fördern: Mitgliedsstaaten werden aufgerufen, das Übereinkommen zu ratifizieren bzw. den Generaldirektor über Hindernisse bei der Umsetzung in Kenntnis zu setzen. Das Thema Kinderarbeit war damit erneut auf die Agenda der IAO gekommen. Dieser Impuls, der durch das Jahr des Kindes ausgesandt wurde, traf bereits auf eine sich durch die Forschung einzelner Mitarbeitern im Stab verändernde Wissensbasis.

---

<sup>33</sup> International Labour Office, IPEC Highlights 2000, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2000, S. 8.

Die Ergebnisse der Forschung im IAA und der externe Anstoß brachten zudem neue Zielvorgaben des Generaldirektors auf den Weg. Kinderarbeit bildete 1983 das zentrale Thema des Berichts des damaligen IAO-Generaldirektors Blanchard.<sup>35</sup> Seither sind deutliche Veränderungen in der Wissensbasis über das Problemfeld Kinderarbeit zu verzeichnen (s.u.), die sich zunächst bei untergeordneten Stellen des Stabs im internationalen Arbeitsamt ausmachen lassen. Bei einzelnen Mitarbeiterinnen im Stab wandelten sich Vorstellungen über die Beschaffenheit des Problemfeldes der Kinderarbeit und über die Komplexität von Mitteln zur Bekämpfung von Kinderarbeit. Ein Resultat dieses Lernprozesse ist das gewandelte Verständnis der IAO über ihre Möglichkeiten und bisherigen Erfolge bei der Bekämpfung von Kinderarbeit. IAO-interne Berichte aus dem Stab, vom Generaldirektor (1983) und vom Expertenkomitee verdeutlichten, dass Anspruch und Realität im Falle der Abschaffung von Kinderarbeit weit auseinander lagen.<sup>36</sup> Daraus leitete sich eine neue Perspektive ab: die IAO müsse von ihrer Annahme abkehren, allein mittels rechtlicher Standards gegen Kinderarbeit vorgehen zu können. Vielmehr sei langfristig eine Reduktion von Armut, eine Verbesserung des Bildungsangebots und ein Bewusstmachen der Existenz und der Folgen von Kinderarbeit vonnöten. Kurzfristig müssten die Arbeits- und Lebensbedingungen von Kindern über praktische Maßnahmen verbessert werden. Der Bericht des Generaldirektors aus dem Jahre 1983 lenkte die Aufmerksamkeit zudem auf die bisher unterschätzten, ausbeuterischen und gefährlichen Formen von Kinderarbeit – die spätere Schwerpunktsetzung der IAO. Es gibt somit seit Ende der 1970er Jahre Anzeichen für deutliche Veränderungen der Wissensbasis und beginnende Veränderungen in den handlungsleitenden Auffassungen, die sich auf das VN-Jahr des Kindes zurückführen lassen.

Ein zweiter Anstoß, der bestehende Prioritätensetzungen im Amt verstärkt haben mag, kann im Jahre 1989 datiert werden. Die durch die Vereinten Nationen verabschiedete Konvention über die Rechte des Kindes erkannte unter anderem das Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor solchen Tätigkeiten, die Gefahren mit sich bringen, an. Dieses sich fast ausnahmsloser Zustimmung erfreuende Rechtsinstrument markierte einen Wen-

---

<sup>34</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001: Progress and Future Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 11.

<sup>35</sup> Vgl. International Labour Office, Minimum Age, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 67<sup>th</sup> Session, Geneva 1981; International Labour Office, Report of the Director General, International Labour Conference, 69<sup>th</sup> Session, Geneva 1983.

<sup>36</sup> Vgl. Bequele/Boyden (1988) und International Labour Office, Minimum Age, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 67<sup>th</sup> Session, Geneva 1981.

depunkt in der Diskussion über Kinderarbeit, wie sie von Experten internationaler Organisationen und NROs geführt wurde, und forderte die innerorganisatorische Grundannahmen über die Beschaffenheit des Problembereichs Kinderarbeit sowie die Prioritätensetzung der IAO heraus. Kindern war durch die VN-Konvention erstmals eine eigene Stimme zugestanden worden. Die IAO griff diese neue Kinderrechtsperspektive ansatzweise auf, wenngleich sie bis dato ihre Annahmen über die Schäden von Kinderarbeit nicht hinterfragt hatte und vor allem das Argument, demzufolge Kinderarbeit auch nützlich sein könne, nicht hatte gelten lassen. Das Verbot der Kinderarbeit wurde in der neuen VN-Konvention ebenfalls bekräftigt, es wurde aber auf gefährliche Formen beschränkt. Dadurch könnte die sich innerhalb der IAO im Bereich der operativen Tätigkeiten bereits anbahnende Neuausrichtung auf ausbeuterische Formen von Kinderarbeit bekräftigt worden sein. Denn in Ermangelung einer gesicherten Schulausbildung und aufgrund fehlender oder mangelhafter nationaler Überwachungsmechanismen forderte das IAA bereits 1985 eine neue Prioritätensetzung in Ländern mit niedrigem Einkommen. Es müssten realistische Ziele gesetzt werden, die dann graduell angehoben werden können. Priorität solle dem Schutz besonders gefährdeter und verletzbarer Kinder, also besonders jungen Kindern in schlimmen Arbeitsverhältnissen zukommen.<sup>37</sup>

Das Jahr 1989, das zugleich den zehnjährigen Geburtstag des internationalen VN-Jahres des Kindes markiert, nutzte das IAA für eine neue Aufklärungskampagne. Gleichzeitig befassten sich zunehmend andere Akteure als die IAO mit dem Verbot der Kinderarbeit. Die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) verabschiedete 1990 eine Charta zum Schutz des Kindes, die sich ausbeuterische Formen der Kinderarbeit verbietet.<sup>38</sup> *Terre des hommes* und andere Nichtregierungsorganisationen starteten Kampagnen gegen Kinderarbeit, etwa in der Teppichindustrie. Damit bekam die IAO einerseits institutionelle Verstärkung in ihren Bemühungen zur Abschaffung der Kinderarbeit. Andererseits sah sie sich der Konkurrenz anderer Organisationen und anderer Politikmaßnahmen (zum Beispiel durch Gütesiegel) ausgesetzt. Sie verstärkte in der Folge ihre Bemühungen, indem sie Studien über Ausmaß, Ursachen und Folgen von Kinderarbeit durchführte, nationale Auffassungen über Kinderarbeit recherchierte, neue Kampagnen gegen Kinderarbeit lancierte und spezielle, mit Kinderarbeit befasste, Abteilungen im Internationalen Arbeitsamt etablierte. Die von Assefa Bequele bereits über die Abtei-

---

<sup>37</sup> Vgl. International Labour Office, International Seminar on Ways and Means of Achieving the Elimination of the Exploitation of Child Labour in all Parts of the World, Geneva 1985, paras. 102, 104ff.

<sup>38</sup> So heißt es in Artikel XV (1): "Every child shall be protected from all forms of economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's physical, mental, spiritual, moral, or social development". African Charter on the Rights and Welfare of the Child, Adopted by the Twenty-sixth Ordinary Session of the Heads of State and Government of the OAU, Addis Ababa July 1990.



lung CONDIT initiierten Projekte zur Abschaffung von Kinderarbeit wurden 1991/1992 in großem Rahmen erweitert, als der damals neu ins Amt gekommene Generaldirektor Hansenne mit dem deutschen Arbeitsminister Blüm von seinen Plänen sprach, die IAO-Aktivitäten im Bereich Kinderarbeit auszubauen. Die Bundesrepublik Deutschland überwies der IAO daraufhin eine außerbudgetäre Zuwendung, mit der das Aktionsprogramm gegen Kinderarbeit (IPEC) im IAA gegründet wurde. Analog zu den im Internationalen Arbeitsamt gewonnenen neuen Erkenntnissen über besonders schädliche Formen der Kinderarbeit konzentrierte sich der Stab von IPEC auf die Beendigung von Zwangsarbeit, Sklaverei, Schuldknechtschaft, Prostitution und dem Umgang mit gefährlichen Stoffen und Geräten. Begründet wurde diese neue Schwerpunktsetzung im operativen Bereich mit den strukturellen Begebenheiten im Problemfeld Kinderarbeit: nicht alle Länder verfügten über die institutionellen und finanziellen Mittel, um alle Formen der Kinderarbeit gleichzeitig zu bekämpfen. Zudem müssten insbesondere die unsichtbaren Arbeitsverhältnisse ans Licht gebracht und die ausbeuterischen Formen von Kinderarbeit beendet werden.

Als ein dritter und äußerst handlungsrelevanter Anstoß zu Wandel, der auch als solcher in den IAO-Dokumenten und der Sekundärliteratur ausgewiesen wird, erwies sich die Debatte um Sozialklauseln im Welthandel. Wie die IAO selbst beobachtete, ermutigte die bloße Gefahr von Handelssanktionen eine internationale Debatte um Sinn und Notwendigkeit von Kinderarbeit.<sup>39</sup> Es war im Rahmen dieser Debatte, dass letztlich eine Neufassung der internationalen Programmziele im Bereich Kinderarbeit beschlossen wurde. Zunächst richteten nationale und internationale Gewerkschaften ihre ab 1992 geäußerte Forderung nach einer Sozialklausel an die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Obwohl dieser Vorschlag die Unterstützung etlicher Staaten fand, konnte auf der Abschlusskonferenz des GATT in Marrakesch 1995 gegen den Widerstand der Entwicklungsländer nur erreicht werden, dass das Thema erneut auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Die Mehrzahl der Arbeitgeberverbände in den Entwicklungsländern, etliche Staaten (insbesondere die Unterzeichner der Erklärung von Delhi, wie sie auf der fünften Konferenz der Arbeitsminister Blockfreier Staaten und anderer Entwicklungsländer im Jahre 1995 angenommen worden war), einige NRO, Forschungsinstitute aber auch Gewerkschaften in den Ländern der Dritten Welt lehnten Sozialklauseln (d.h. an bestimmte Bedingungen gebundene positive oder negative Sanktionen) im Welthandel ab. Sowohl die Erklärung von Delhi als auch der Kopenhagener Weltsozialgipfel

---

<sup>39</sup> International Labour Office, Child Labour. First Item on the Agenda, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, Geneva 1995 (GB. 264/ESP/1), S. 19.

machten aber gleichzeitig deutlich, dass die Verbesserung des internationalen Schutzes von grundlegenden Rechten bei der Arbeit unisono von der Staatengemeinschaft unterstützt werden würden. Die Ministerialkonferenz der WTO in Singapur (1996) verzichtete entsprechend auf die Etablierung von Sozialklauseln und verpflichtete die WTO-Mitgliedstaaten statt dessen allgemein zur Beachtung erstmals sogenannter *grundlegender* internationaler Arbeitsnormen. Gleichzeitig forderte sie dazu auf, die IAO als zuständige Organisation für das Etablieren solcher Normen anzuerkennen. Zuvor hatte bereits der Weltsozialgipfel in Kopenhagen (1995) der IAO die Aufgabe zugewiesen, für eine sozialpolitische Flankierung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen.

Zwar hatte der Generaldirektor der IAO schon 1994 einen Beitrag der IAO zur Debatte gefordert und erstmals wieder das Thema Kinderarbeit in seinem Bericht aufgegriffen. Doch die Mitgliedsgruppen der IAO konnten in der Debatte um Sozialklauseln zunächst keinen Konsens finden. Arbeitgeberverbände lehnten Sozialklauseln weitgehend ab, Arbeitnehmervertreter und Regierungsvertreter waren in dieser Frage nach Nord-Süd Lagern gespalten. Der Verwaltungsrat hatte daraufhin eine Arbeitsgruppe zum Thema „Soziale Dimension der Liberalisierung des Welthandels“ eingesetzt. Bereits im November 1994 hatte diese beschlossen, die Frage der Handelssanktionen nicht zu behandeln. Statt dessen beschloss dieselbe Arbeitsgruppe im November 1995, die bisherigen Ansätze und Aktivitäten der IAO im Kampf gegen Kinderarbeit neu zu formulieren. Sie sprach sich für eine Revision des Mindestalterübereinkommens (Nr. 138) aus.<sup>40</sup> Der Verwaltungsrat entschied sodann auf seiner 265. Tagung im Jahre 1996, ein neues Übereinkommen zur Regulierung von Kinderarbeit auf den Weg zu bringen. Während der Internationalen Arbeitskonferenz 1999 wurde dieses Übereinkommen als Übereinkommen 182 zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beschlossen. Die Arbeitsgruppe forderte zudem eine Stärkung des IAO-Überwachungssystems insgesamt – eine Forderung, die schließlich in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 aufgenommen wurde. Als Resultat ihres Auftrags durch die WTO und den Weltsozialgipfel präsentierte die IAO im Jahre 1998 selbige Erklärung über grundlegende Arbeitsstandards. Zu den zunächst sieben dort zusammengefassten Übereinkommen zählte bereits das Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit (Nr. 138). Im Jahre 1999 wurde zudem das neue Übereinkommen (Nr. 182) gegen die schlimmsten Formen von Kinderarbeit in den Katalog der Kernarbeitsnormen aufgenommen.

---

<sup>40</sup> International Labour Office, Records of Proceedings, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade, Geneva 1995, (GB.262/WP/SDL/RP), S. 59, 61.

*Zusammenfassend* lässt sich mit Blick auf Anstöße feststellen, dass die Anstöße in der Regel von der Umwelt der Internationalen Arbeitsorganisation ausgingen – also nicht von den Mitgliedsgruppen in der IAO initiiert wurden. Dies bekräftigt den Befund von Ernst Haas (1990: 27), demzufolge Lernstimuli eher aus dem externen Umfeld, denn der Organisation selbst ausgehen. Dennoch trafen sie die IAO nicht unvorbereitet. Insbesondere einzelne Einheiten im Verwaltungsstab der IAO, dem IAA, waren bereits mit der Rekonzeptionalisierung gängiger organisatorischer Praktiken im Umgang mit Kinderarbeit befasst gewesen und nahmen die externen Anstöße zum Anlass, entsprechende Bemühungen verstärkt fortzuführen.<sup>41</sup>

(b) *Akteure*: Die genannten drei Anstöße wurden maßgeblich von bestimmten Stabseinheiten aufgenommen. Dies betrifft vor allem den Ausbau der operativen Aktivitäten, namentlich das internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) und dessen Vorläufer in der Abteilung CONDIT, also kleine Projekte der technischen Zusammenarbeit und der Forschung und Aufklärung. Die IAO-Generaldirektoren spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Umwandlung externer Anstöße in konkrete Umgestaltungsprozesse. Blanchard machte Kinderarbeit im Jahre 1983 zum Thema seines jährlichen Berichts, Hansenne etablierte IPEC und Somavia machte die Abschaffung von Kinderarbeit zudem zu einem Gegenstand der acht sogenannten InFocus-Programme, in denen es darum geht, jeweils Modelle für erfolgreiche Projekte der Umsetzung von IAO-Normen zu entwickeln. Auf der Ebene normsetzender Aktivitäten müssen vor allem die Mitgliedsgruppen, bzw. Koalitionen zwischen Mitgliedsgruppen und Stabseinheiten als Lernträger angesehen werden. Bei den Mitgliedsgruppen stellte sich nach und nach ein Konsens über die Abschaffung schlimmster Formen der Kinderarbeit ein, der universal geteilt wird. Am 31. Dezember 2001 hatten 116 beziehungsweise 113 Staaten die Übereinkommen Nr. 138 und 182 ratifiziert.<sup>42</sup> Das Übereinkommen Nr. 182 ist damit das am schnellsten ratifizierte Übereinkommen in der Geschichte der IAO.

(c) *Lernressourcen* beziehen sich auf finanzielle Mittel, notwendige Qualifikationen und Zeitbudgets. Die Frage nach den Lernressourcen tangiert sowohl Möglichkeiten zur Wissensaneignung über die Umwelt und die Organisation als auch Möglichkeiten zur politischen Willensbildung in der IAO. Im Internationalen Arbeitsamt werden die Ressourcen zum Lernen in Bezug auf Kinderarbeit mittlerweile gezielt ausgebaut. Das war nicht immer so. Wohl erst im

---

<sup>41</sup> Zur Rolle des IAA bei der Vorbereitung von Übereinkommen 182 vgl. Ulbert/Wisotzki (2001).

Verlauf der 1970er Jahre bildete sich im IAA allmählich ein kleiner Zweig, der mit der Erforschung von Kinderarbeit begann. Es kam zu vereinzelt Studien und Berichten, die sich der Zunahme von Kinderarbeit und der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von arbeitenden Kindern zuwandten.<sup>43</sup> Ergebnisse finden sich in dem 1989 erschienenen Bericht „*Still so far to go: Child Labour in the World Today*“, der zum zehnjährigen Jahrestag des internationalen Jahres des Kindes erschien. Die vom Generaldirektor im Jahre 1983 geforderten praktischen Maßnahmen wurden erstmals gegen Mitte bis Ende der 1980er Jahre im Rahmen kleinerer Projekte durchgeführt, welche die Abteilung *Conditions of Work and Welfare Facilities* (CONDIT) des Internationalen Arbeitsamts (IAA) in Auftrag gegeben hatte. Bis Mitte der 1980er Jahre hatte es noch keine Abteilung im Stab gegeben, die sich explizit mit Kinderarbeit beschäftigte. Kinderarbeit wurde einzig in den Vertretungskörperschaften der IAO und in den Konferenzausschüssen diskutiert; das IAA hatte weder besonderes Personal noch finanzielle Mittel zur Verfügung, um sich speziell der Problematik von Kinderarbeit zu widmen. Ab Mitte der 1980er Jahre waren es zunächst einzelne Mitarbeiter bei CONDIT, welche die Initiative ergriffen und sich des Themas annahmen, so vor allem Assefa Bequele, der spätere Leiter der *Interdepartmental Programmes on the Elimination of Child Labour* (INTERDEP). Ganz anders präsentiert sich die Situation seit der Schaffung des *International Programme on the Elimination of Child Labour* (IPEC). Allein aus dem regulären Haushalt der IAO wurden für Kinderarbeit im Biennium 2000-2001 für Forschungs- und Kampagnenarbeit 784.000 US\$ zur Verfügung gestellt. Zu diesen kommen weitere 9,2 Millionen US\$ aus außerbudgetären Zuwendungen hinzu.<sup>44</sup>

Durch die organisatorische Umstrukturierung in das *InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (ebenfalls IPEC) wurden der Bereich der technischen Hilfe (das frühere IPEC) und die Kampagnen- und Forschungsarbeit, wie sie zunächst bei INTERDEP angesiedelt war, sichtbar aufgewertet und mit verbesserten personellen Ressourcen ausgestattet. Sowohl die Kampagnenarbeit für die Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 sind nun beim neuen IPEC angesiedelt, als auch die Folgemaßnahmen zur Erklärung über Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Bereich Kinderarbeit, welche vorher in den Aufgabenbereich der Abteilung NORMES fiel. Darüber hinaus wurden neue Einheiten mit neuen Aufgaben betraut. Es gibt

---

<sup>42</sup> International Labour Office, *Action Against Child Labour 2000-2001. Progress and Future Priorities*, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 5.

<sup>43</sup> Siehe die Beiträge in Bequele/Boyden (1989).

<sup>44</sup> International Labour Office, *Action Against Child Labour 2000-2001: Progress and Further Priorities*, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2002, S. 61.

nun ein Team, das für die technische Unterstützung der Projekte im Rahmen von IPEC zuständig ist.

*Insgesamt* stehen IPEC nun mehr finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung. Der Wissensaustausch und die Wissensbewahrung werden durch die Neufassung in eine Abteilung gefördert.

(d) *Wissensbasis*: Inwieweit die Stärkung von IPEC zur substantiellen Verbesserung der Wissensbasis beigetragen hat, muss noch untersucht werden. Derzeit ist im wesentlichen zu beobachten, dass die neue Abteilung spezielle Instrumente, wie eine computergestützte Datenbank entwickelt hat, um die Sammlung und Weitergabe von Informationen zu verbessern. Die Wissensbasis über das Problem- und Politikfeld wurde ansatzweise schon seit den 1980er, insbesondere aber seit den 1990er Jahren ausgebaut. Vor allem die den frühen IAO-Übereinkommen zugrundeliegenden Grundannahmen über die wesentliche Beschaffenheit regelungsbedürftiger Probleme sind revidiert worden.

Frühe IAO-Übereinkommen regulierten Kinderarbeit im formellen Sektor, nahmen westliche Kindheitskonzepte zum Ausgang und setzten westliche Ökonomien und Ausbildungssysteme voraus. Denn die IAO hatte für sich als Erfolg verbucht, dass Kinderarbeit in den Industrieländern und im formellen Sektor fast gänzlich ausgemerzt werden konnte.<sup>45</sup> Dabei wurde bis Ende der 1980er Jahre offiziell postuliert, dass jede Form von Kinderarbeit (unter einer bestimmten Altersgrenze) schädlich sei.<sup>46</sup> In den 1990er Jahren setzte sich demgegenüber zunehmend ein anderes Verständnis von Kinderarbeit durch: es wurde nun berücksichtigt, dass Kinderarbeit gesellschaftsspezifisch einen Bestandteil der Ausbildung und des Reifungsprozesses bilden kann.<sup>47</sup>

Das IAA erweiterte in den 1980er und 1990er Jahren sein Wissen über Ursachen und gängige Formen von Kinderarbeit, was sich in zahlreichen Publikationen widerspiegelt. Soziokulturelle Faktoren finden zunehmend Berücksichtigung, die Forschung zu den Ursachen und der Vorkommnis von Kinderarbeit sowie die Frage nach den Hindernissen bei der gezielten Abschaffung von Kinderarbeit berücksichtigt nationale, regionale und sektorale Unterschiede

---

<sup>45</sup> Vgl. International Labour Office, Interdepartmental Project on the Elimination of Child Labour, Geneva 1992, S. 5.

<sup>46</sup> Vgl. Übereinkommen Nr. 138.

und Tendenzen und nimmt ab 1998 immer mehr die Form von vergleichenden Länderstudien an. Daten werden mithilfe nationaler Institutionen gesammelt. Insbesondere Kinderarbeit im informellen Sektor erfährt eine hohe Aufmerksamkeit. Dadurch wandeln sich auch die Konzepte der Verhinderung und Bekämpfung von Kinderarbeit, also die nationalen Aktionsprogramme. Dieser Wandel war beabsichtigt. Ohne detaillierte und verlässliche Informationen, so IPEC, könnten keine effizienten Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit getroffen werden.<sup>48</sup> Die Wissensbasis der IAO im Bereich Kinderarbeit – vom IAA ebenso als „IPEC knowledge base“ bezeichnet – besteht derzeit aus drei Teilen: der wissenschaftsnahen Forschung zu Kinderarbeit, den Daten zur Lage arbeitender Kinder in verschiedenen Sektoren und Regionen sowie den Erfahrungsberichten und Evaluierungen von (erfolgreichen) Projekten. Bei der Erarbeitung dieser Wissensbasis kooperiert das Amt zunehmend mit anderen internationalen Organisationen, im wesentlichen UNICEF und der Weltbank.

### ***Bewertung der Veränderungsprozesse***

Wie lassen sich diese Veränderungen nun interpretieren? Mit anderen Worten: Hat die IAO in bezug auf Kinderarbeit gelernt? Im Problem- und Politikfeld Kinderarbeit haben sich die Sichtweisen verschiedener Akteure im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte deutlich angenähert und zu organisatorischen Veränderungsprozessen geführt. Basierend auf Erfahrungen der Organisation und auf Reflexion veränderten sich die Verhaltensintentionen, die Grundannahmen und die *policy*-Ziele. Damit ging eine Re-evaluierung der eigenen Rolle einher. Die IAO wurde sich ihrer Grenzen und Möglichkeiten bei der Abschaffung von Kinderarbeit (aufs Neue) bewusst. Weil die IAO letztlich auch ihr Handlungswissen im Feld steigerte und dieses in die handlungsleitende Theorie der Organisation einfluss, kann von organisatorischem Lernen im Sinne unserer Definition gesprochen werden.

Woran zeigt sich das organisatorische Lernen mit Blick auf Kinderarbeit? Die bisherige Analyse ergibt zum einen, dass partikulare Sichtweisen zu gemeinsamen, kollektiven Sichtweisen zusammengeführt werden konnten und zum anderen, dass die organisatorische Wissensbasis sich als komplexer und realitätsnäher darstellt, als dies noch in den 1970er und 1980er Jahren der Fall war. Damals hatte sich die Kenntnis von Kinderarbeit auf den formellen Sektor be-

---

<sup>47</sup> Siehe z.B. International Labour Office, *Child Labour. Targeting the Intolerable*, Geneva 1996. Zum Wandel des innerorganisatorischen Verständnisses von Kinderarbeit siehe auch Boyden et al. (1998).

schränkt und besonders junge Kinder – jene unter zehn Jahren – ausgeblendet. Die in der IAO handlungsleitenden Theorien wurden und werden seit Anfang der 1990er Jahre an die organisatorische Wissensbasis angeglichen. Die IAO revidierte ihre traditionelle Strategie der Bekämpfung von Kinderarbeit qua Setzung internationaler Rechtsnormen insofern, als sie zunächst einen neuen globalen Minimalkonsens suchte. Dieser bestand darin, die schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu bekämpfen und zudem Programme der technischen Hilfe, der Aufklärungsarbeit und Stärkung der Institutionen in den Mitgliedsländern zu etablieren, welche die Wirkung von Rechtsnormen erhöhen, wenn nicht gar erst ermöglichen sollen. Das Amt reflektiert derartige Veränderungsprozesse, indem es selbst drei Phasen in der politikfeldspezifischen Herangehensweise unterscheidet.<sup>49</sup>

Zwischen 1919 und 1973 konzentrierten sich die Bemühungen der IAO auf das Verabschieden von Rechtsnormen zum Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit. Zwischen 1973 und 1983 begann die IAO ihren Schwerpunkt auf Forschungsaktivitäten zu verlagern. Im Mittelpunkt des Interesses stand die Frage, warum die internationalen Rechtsnormen nicht effizient umgesetzt werden konnten und welche Schritte vonnöten seien, um die desolate Lage von Kindern zu verbessern. Das IAA begann verstärkt Daten zu sammeln, zu verbreiten und internationale wie nationale Bewusstseinsbildung anzustoßen. Diese Aktivitäten erhielten durch die Einrichtung des abteilungsübergreifenden Programms gegen Kinderarbeit in den Jahren 1992/93 zusätzlichen Impetus. Die dritte Phase beginnt aber schon Mitte der 1980er, spätestens Anfang der 1990er Jahre mit einem starken Fokus des IAA auf die direkte technische Hilfe für einzelne Mitgliedstaaten und einer Prioritätensetzung in Richtung besonders schlimmer Arbeitsverhältnisse und besonders junger Kinder.

Die IAO sieht sich demnach im Politikfeld Kinderarbeit selbst als lernende Akteurin an. Interne Restrukturierungsprozesse wurden bewusst vorgenommen, um das organisatorische Lernvermögen zu stärken. Der derzeitige Generaldirektor Somavia hatte 1999 ein *Audit* von IPEC beauftragt, dass die Projekte in neun Ländern begutachtete. Insbesondere die absolute und proportionale Zunahme projektbezogener Zuwendungen sprachen für ein Umstrukturieren der Arbeitsabläufe. Gleichsam wurde jedoch angeregt, die Evaluierung der Projekte stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Mittel für die Evaluierung von Projekten wurden seit 1999 aufgestockt, zwei neue Stellen für *Evaluation Specialists* geschaffen. Die zunehmende

---

<sup>48</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001. Progress and Further Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2001.

<sup>49</sup> International Labour Office, Child Labour. First Item on the Agenda, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, Geneva 1995 (GB. 264/ESP/1), S. 21.

Evaluierung erfolgreicher Projekte und die Erforschung ihrer Bedingungen dient dazu, möglichst effiziente Projekte im Bereich der technischen Hilfe, der Stärkung nationaler Institutionen und der Öffentlichkeitsarbeit durchführen zu können. Die im Rahmen von IPEC durchgeführten Projekte wurden und werden ausgewertet, um weitere Indikatoren und Kriterien für „good practice“ zu erarbeiten. Außerdem soll das erworbene Wissen nun auch in stärkerem Maße den drei Mitgliedsgruppen der IAO, anderen internationalen Organisationen und nationalen Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Diese „*intellectual leadership*“ der IAO sieht sich auf eine solide Wissensbasis angewiesen, wie sie strukturell bei IPEC verankert wird. Damit hat sich die Rolle der IAO im Politikfeld Kinderarbeit erheblich ausgedehnt – neben die klassische Rolle der normsetzenden Organisation, trat der „technische Arm“ von IPEC und nun die eines „global centre for child labour information and legal expertise“.<sup>50</sup>

## 5. Untersuchung der Veränderungen im Politikfeld der internationalen Handelsschifffahrt

### *Das Problemfeld Handelsschifffahrt*

Die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute waren zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts an der Grenze des Erträglichen. Die Seefahrer und Heizer auf den Dampfschiffen unterlagen einer harten Disziplin, wurden oftmals um ihre kargen Löhne betrogen, waren unzumutbar untergebracht und schlecht gepflegt. Wenn eine Reise beendet war, mussten sie selbst für ihre Rückkehr nach Hause sorgen (Vgl. International Transport Workers' Federation 1996, S. 1-19). Von Beginn an richtete die IAO daher besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Situation der Seeleute, indem sie insgesamt 39 maritime Übereinkommen und 29 maritime Empfehlungen verabschiedete. Zwar haben sich die Arbeits- und Lebensbedingungen vieler Seeleute seit Gründung der IAO erheblich verbessert. Es fahren jedoch immer noch viele Schiffe auf den Weltmeeren, die selbst die grundlegendsten maritimen Standards der IAO missachten. Es scheint sich seit den 1970er Jahren sogar eine zunehmende Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute abzuzeichnen, da sich viele Reeder durch sogenannte Ausflagung aus traditionellen Schiffsregistern den maritimen Regulierungen der IAO entziehen.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> International Labour Office, Action Against Child Labour 2000-2001. Progress and Further Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva 2001, S. 7.

<sup>51</sup> Ausflagung aus traditionellen Schiffsregistern bedeutet, dass Schifffahrtsunternehmen, die ihre Schiffe früher in Registern der traditionellen Schifffahrtsstaaten, insbesondere Europas und den USA, gemeldet hatten, diese



Im Zuge der durch die erste Ölkrise 1973 ausgelösten Weltwirtschaftskrise Anfang der 1970er Jahre war die internationale Handelsschifffahrt erheblichen strukturellen Veränderungen ausgesetzt, deren Ursachen unter anderem in einem jahrzehntelangen Überangebot von maritimen Transportkapazitäten bestanden. Die Gründe für diese Übertonnage waren unter anderem Fehleinschätzungen hinsichtlich der zu erwartenden weltwirtschaftlichen Entwicklung, fehlgeleitete staatliche Subventionspolitiken und besonders lukrative Abschreibungsmöglichkeiten im Schiffbau. Das Überangebot an Schiffsraum in fast allen Bereichen der internationalen Handelsschifffahrt brachte für viele Reedereien den Konkurs und führte zu neuen Unternehmensstrukturen: Die traditionellen Reedereien, die über eine meist kleine Anzahl von Schiffen verfügten und bei denen alle Fäden in der Hand eines Unternehmers zusammenliefen, wurden abgelöst von Gesellschaften, die sich auf das Management von Schiffen im Auftrag verschiedener Geldgeber, die oftmals keine Tradition in der Schifffahrt hatten, spezialisierten.

Die Forderungen der Investoren nach schnellen Gewinnen in einem höchst kompetitiven Umfeld führte zu Unternehmensstrategien, die sich an kurzfristigen Zielen orientieren und langfristige Planungen zum Beispiel im Ausbildungsbereich verhindern. Viele Schifffahrtsunternehmen, die früher über interne Strukturen für Besatzung, Betrieb und technische Unterstützung ihrer eigenen Schiffe verfügten, haben diese Bereiche externen Besatzungsagenturen (manning agencies), Instandhaltungsunternehmen und Beraterfirmen übertragen.<sup>52</sup> Andere Schifffahrtsunternehmen haben zusätzliche Manager angeheuert, um Schiffe, die ihnen nicht gehören, zu betreiben.

Die Suche nach Einsparpotenzialen im Kostenbereich und die fehlende Bindung der neuen Schifffahrtsunternehmen an nationale Schifffahrtstraditionen, welche die früheren Reedereien hochhielten, führte zu einem rasanten Wachstum von sogenannten Gefälligkeitsflaggen und internationalen Besatzungsagenturen. Der Begriff Gefälligkeitsflagge ist nicht verbindlich definiert, jedoch werden in den meisten Fällen die sogenannten Rochdale-Kriterien zur Kennzeichnung dieses Typs von staatlichen Schiffsregistern angewandt (Vgl. Lindemann 1983, S. 5). Demnach sind Gefälligkeitsflaggen gekennzeichnet durch die Erlaubnis des Besitzes und der Kontrolle national registrierter Schiffe durch Personen, die nicht Bürger des Flaggenstaats

---

nummehr aus Kostengründen in Registern von Flaggenstaaten anmelden, die geringe gesetzliche Auflagen für den Betrieb von Schiffen haben.

<sup>52</sup> Vgl. Internationales Arbeitsamt, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz 74. Tagung, Genf 1987, S. 17.

tes sind. Weitere Merkmale sind einfachste Registrierungsverfahren sowie keine Besteuerung der Einkünfte aus der Schifffahrt.<sup>53</sup> Sogenannte Gefälligkeitsflaggenstaaten verfügen darüber hinaus meist über geringe politische Macht und haben nicht die Fähigkeiten, nationale und internationale maritime Regulierungen durchzusetzen. Grundsätzlich besteht unter Gefälligkeitsflaggen die Erlaubnis zur Bemannung der Schiffe mit ausländischen Seeleuten nach den in ihrer Heimat üblichen Bedingungen. Von der Möglichkeit der Anmeldung von Schiffen in Registern der Gefälligkeitsflaggen machten die Schifffahrtsunternehmen so regen Gebrauch, dass die Staaten mit Gefälligkeitsflaggen ihre nationalen Flotten oft um ein Vielfaches vergrößern konnten, während die Flotten der traditionellen Schifffahrtsstaaten teilweise dramatisch schrumpften.

Die sogenannte Ausflaggung von Schiffen aus den Registern der traditionellen Schifffahrtsstaaten war neben fiskalischen Vorteilen auch durch die Beschäftigung multinationaler Besatzungen begründet, denen erheblich geringere Heuern als den Seeleuten der westlichen Industriestaaten bezahlt werden und die kaum zusätzlichen Kosten für die soziale Sicherung verursachen.<sup>54</sup> Die zunehmende Beschäftigung von Besatzungen aus Entwicklungsländern, noch dazu begleitet von einer Reduktion der Besatzungsstärken aufgrund technologischer Entwicklungen, führte in traditionellen Schifffahrtsstaaten zu hoher Arbeitslosigkeit unter den Seeleuten.<sup>55</sup> Zudem konnten sich viele Schifffahrtsunternehmen durch die Registrierung von Schiffen unter Gefälligkeitsflaggen den maritimen Regulierungen der IAO entziehen, denn die traditionellen Schifffahrtsstaaten weisen die meisten Ratifikationen der maritimen IAO Übereinkommen auf, während die Staaten mit Gefälligkeitsflaggen nur wenige der maritimen IAO Übereinkommen ratifiziert haben.

Für jene Seefahrer, die heute an Bord beschäftigt werden, bedeuteten diese Entwicklungen eine Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie eine Schwächung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgebern. Durchschnittlich sanken die Heuern der einfachen Seeleute (Able Bodies) weltweit zwischen 1992 und 1999 von US\$ 1.762 auf US\$ 1.318 pro Monat (Vgl. ISF Wages Surveys 1995, 1999). Ebenso mussten die Offiziere Ein-

---

<sup>53</sup> Eine Eintragungsgebühr und eine auf der Tonnage beruhende Jahresgebühr bilden normalerweise die einzigen fiskalischen Belastungen.

<sup>54</sup> Nach Angaben der International Shipping Federation (internationaler Reederverband) konnte 1996 ein deutscher Offizier bis zum fünffachen der Kosten eines philippinischen Offiziers verursachen. So kann ein Schifffahrtsunternehmen je Offizier bis zu 100.000 US\$ jährlich einsparen, wenn sie statt eines deutschen einen philippinischen Offizier einstellt (Vgl. ISF Wages Survey, 1997).

<sup>55</sup> Vgl. International Labour Office, *The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry*, Joint Maritime Commission 29. Session, Geneva 2001, S. 32.

kommenseinbußen hinnehmen. Insbesondere Seefahrer aus Industriestaaten waren von Einkommensverlusten betroffen<sup>56</sup>. Insgesamt lagen die durchschnittlichen Gehälter der einfachen Seeleute jedoch immer noch weit höher als das durch den Paritätischen Seeschiffahrtsschuss der IAO 1996 vereinbarte Mindestgehalt von US\$ 435 pro Monat.<sup>57</sup> Die Diskrepanz zwischen den weltweit gezahlten Durchschnittsgehältern der einfachen Seeleute und dem durch den Paritätischen Seeschiffahrtsschuss vereinbarten Mindestgehalt erklärt sich durch die große Varianz zwischen den Gehältern der Seeleute aus westlichen Industriestaaten und jenen der Entwicklungsländer.

Auch im Bereich der allgemeinen Arbeitsbedingungen scheint sich die Situation der Seefahrer in den letzten Jahren verschlechtert zu haben. In einer Befragung der *International Transport Workers' Federation* (ITF) gaben 60 Prozent der befragten Seefahrer an, dass ihre Arbeitszeiten in den letzten fünf Jahren gestiegen seien.<sup>58</sup> Daneben führen die technologisch-ökonomischen Entwicklungen in den Häfen zu wesentlich kürzeren Liegezeiten, höherer Arbeitsbelastung der Seefahrer während der Ladevorgänge und weiteren Entfernungen der Hafenanlagen von den Städten, so dass viele Seefahrer über zunehmende Vereinsamung klagen. Hinzu kommt, dass sich die Möglichkeiten der Freizeitgestaltung an Bord oftmals auf Fernseher und Radios beschränken. Zudem sind die Seefahrer auf nichtnormgemäßen Schiffen von Zurücklassung bedroht, wenn Schifffahrtsunternehmen die Schiffe aufgeben, die aufgrund der Nichtbeachtung internationaler Regulierungen durch die Hafenstaatskontrolle an der Weiterfahrt gehindert werden, und in dessen Folge die Seefahrer ohne finanzielle Mittel im Stich gelassen werden.

Der Transfer von Schiffen aus traditionellen Schifffahrtsstaaten in Register der Gefälligkeitsflaggen in denen die industriellen Beziehungen in der Handelsschifffahrt wenig entwickelt sind, führt auch zu Problemen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit und dem Recht der Seefahrer auf Kollektivverhandlungen. Es gibt Berichte, wonach Seefahrer gezwun-

---

<sup>56</sup> Zwischen 1992 und 1999 verringerte sich das Einkommen australischer einfacher Seefahrer um 65 Prozent, japanischer und deutscher einfacher Seefahrer um 53 Prozent, belgischer einfacher Seefahrer um 51 Prozent, holländischer einfacher Seefahrer um 49 Prozent, dänischer einfacher Seefahrer um 43 Prozent, portugiesischer einfacher Seefahrer um 26 Prozent und französischer einfacher Seefahrer um 14 Prozent. Vgl. International Labour Office, *The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry*, Joint Maritime Commission 29<sup>th</sup> Session, Geneva 2001, S. 57.

<sup>57</sup> Vgl. International Labour Office, *Seafarers' Wages, Hours of Work and the Manning of Ships Recommendation*, 1996 (Nr. 187): *Updating of the Minimum Basic Wage of Able Seamen*, Annex III: *Resolution concerning the ILO minimum wage for able seamen*, 1996, 29<sup>th</sup> Session of the Joint Maritime Commission, Geneva 2001.

gen wurden, Loyalitätsbriefe zu unterzeichnen, in denen sie auf die Vertretung durch nationale oder internationale Gewerkschaften verzichteten. In einigen Ländern, zum Beispiel den Philippinen, bestehen schwarze Listen über Seefahrer, welche die Unterstützung von Gewerkschaften bei Konflikten mit den Schifffahrtsunternehmen oder Personalagenturen gesucht haben. Die dort verzeichneten Seefahrer haben in der Regel keine Chance mehr, eine Anstellung zu finden.

### ***Veränderungen der regulativen Politik der IAO***

*(1) Veränderungen im Bereich der Normsetzung:* Schon in den 1970er Jahren hat die IAO den Zusammenhang zwischen den Problemen der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen und der zunehmenden Ausflagung von Schiffen erkannt. Dafür steht das IAO-Übereinkommen Nr. 147 über Mindeststandards auf Handelsschiffen von 1976. Im Unterschied zu den anderen maritimen IAO-Übereinkommen ist das Übereinkommen Nr. 147 als Rahmenübereinkommen konzipiert, in dessen Anhang eine Reihe weiterer maritimer IAO-Übereinkommen aufgelistet sind, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten mit ihrer Ratifikation des Übereinkommens Nr. 147 verpflichten. Diese stellen einen Katalog von Standards dar, deren Einhaltung als Mindestmaß für den sicheren und menschenwürdigen Betrieb von Seeschiffen galt. Sie befassen sich unter anderem mit den Bereichen Mindestalter, Gesundheitsschutz und ärztliche Betreuung der Seefahrer, Unfallverhütung, Unterbringung und Verproviantierung, Qualifikationen, Heuerverträge, Heimschaffung der Seefahrer sowie der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen. Das Übereinkommen Nr. 147 kann nur von jenen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, die auch drei Übereinkommen einer anderen internationalen Organisation, der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS), zum Schutz vor Überladung (Load Lines) und zur Verhütung von Zusammenstößen auf See (COLREG) ratifiziert haben oder in Kürze zu ratifizieren beabsichtigen. Mit der im Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 147 vorgesehenen Überprüfung ausländischer Schiffe in den Häfen der Mitgliedstaaten unternahm die IAO schon 1976 den Versuch, dem wachsenden Implementationsproblem maritimer IAO Standards zu begegnen.

---

<sup>58</sup> Vgl. International Labour Office, The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry, Joint Maritime Commission 29<sup>th</sup> Session, Geneva 2001, S. 65.

Die Diskussionen bei der Formulierung des Übereinkommens Nr. 147 waren vor allem von dem seit Jahrzehnten bestehenden Konflikt über die sogenannten Gefälligkeitsflaggen geprägt. Die auf der der Internationalen Arbeitskonferenz (Seeschiffahrtstagung) vorgeschalteten Vorbereitenden Technischen Konferenz von 1975 geäußerten Positionen der beteiligten Akteure verweisen auf konfligierende Interessenlagen.<sup>59</sup> Alle Akteure erklärten zwar, die Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord verbessern zu wollen. Einen Zusammenhang zwischen schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen und den Gefälligkeitsflaggen sahen jedoch nur der Stab der IAO, die Seeleutegewerkschaften und einige Regierungsvertreter, zum Beispiel der UDSSR.<sup>60</sup>

Der Stab vertrat die Auffassung, dass Länder, die durch Eintragung von Handelsschiffen, die ihnen nicht selbst gehörten, zu wichtigen Schifffahrtsnationen geworden waren, eine wirkungsvolle Aufsichtsgewalt über die in ihren Ländern eingetragenen Schiffe ausüben und so die Einhaltung angemessener Sozial- und Sicherheitsnormen gewährleisten sollten.<sup>61</sup> Er war schon damals besorgt, dass die IAO-Normen auf dem Gebiet der Arbeits- und Lebensbedingungen auch von Schifffahrtsunternehmen aus traditionellen Schifffahrtsstaaten durch Rückgriff auf Gefälligkeitsflaggen umgangen werden konnten. Die Reederverbände und einige Regierungsvertreter, zum Beispiel die Regierung Liberias<sup>62</sup>, bestritten demgegenüber jeden Zusammenhang zwischen der Registrierungspraxis und den Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen.

Das Übereinkommen Nr. 147 ist mit 43 Ratifikationen eines der am stärksten ratifizierten maritimen IAO-Übereinkommen (Stand April 2002). Jedoch bestehen zunehmend Probleme mit der Implementation der im Annex aufgeführten Standards. Dafür gibt es zwei Gründe: (1) Obwohl die Umsetzung der Standards nach Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 147 durch Kontrollen ausländischer Schiffe in den Häfen der ratifizierenden Staaten gefördert werden sollte, erwies sich das Instrument als unzureichend. Die Staaten waren nämlich nicht ver-

---

<sup>59</sup> Die sogenannten Seeschiffahrtstagungen der Internationalen Arbeitskonferenz finden etwa alle acht bis zwölf Jahre statt und widmen sich ausschließlich maritimen Fragen.

<sup>60</sup> Hinsichtlich der Position der UDSSR ist anzumerken, dass die sowjetischen Schiffe ausschließlich im nationalen Schiffsregister gemeldet waren und dass keine Schiffe im Besitz ausländischer Reeder in diesem Register zugelassen wurden.

<sup>61</sup> Vgl. International Labour Office, Report of the Committee on Substandard Vessels, Preparatory Technical Maritime Conference, Geneva 1975, PTMC/1975/12, S. 27.

<sup>62</sup> Liberia zählte zu den Gefälligkeitsflaggen nach den sogenannten Rochdale Kriterien. Für eine Zusammenfassung der Rochdale Kriterien und weiterführende Literatur zu diesem Thema siehe Lindemann (1983, S. 5, Fußnote 11).

pflichtet, ausländische Schiffe zu kontrollieren, sondern bekamen nur die Möglichkeit dazu. Diese Möglichkeit nahmen sie jedoch nicht wahr.<sup>63</sup>

(2) In der Präambel des Übereinkommens Nr. 147 wird zwar auf das Problem der Gefälligkeitsflaggen hingewiesen. Das Implementationsproblem der im Anhang aufgelisteten maritimen IAO Übereinkommen wurde aber damit nicht gelöst. Der Verweis in der Präambel stellt somit nur einen wirkungslosen Kompromiss dar. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Schiffen, die in den Registern der Staaten mit Gefälligkeitsflaggen eingetragen wurden, konnten immer weniger Seeleute durch die IAO-Standards erreicht werden, da die Regierungen dieser Flaggenstaaten diese Standards nicht ratifizierten oder nicht umsetzten, wenn sie sie ratifiziert hatten. Die Schifffahrtsunternehmen entzogen sich somit durch Ausflaggung der internationalen Regulierung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die IAO frühzeitig Probleme der Globalisierung in der Handelsschifffahrt wahrgenommen und Maßnahmen der Normsetzung zur Bewältigung dieser Probleme ergriffen hat. Auf Seiten der Mitgliedsgruppen scheint mehrheitlich der politische Wille bestanden zu haben, weltweit verbindliche Mindeststandards für den sicheren und menschenwürdigen Betrieb von Handelsschiffen zu definieren. Mit der Möglichkeit der sogenannten Hafenstaatskontrolle zeigten insbesondere die Regierungen der traditionellen Schifffahrtsstaaten, dass sie gewillt waren, auch gegen den Widerstand der sogenannten Gefälligkeitsflaggenstaaten, die Mindeststandards weltweit durchzusetzen. Allerdings ließen sie offen, wie die Hafenstaatskontrolle durchgeführt werden sollte. Die Ermöglichung, ausländische Schiffe auf die Einhaltung der im Übereinkommen enthaltenen Mindeststandards zu kontrollieren, reichte allein nicht aus, deren Umsetzung zu gewährleisten. Dafür hätte es wohl klarer Regulierungen bedurft, wie und in welchem Umfang die Hafenstaatsinspektoren die ausländischen Schiffe überprüfen sollten. Eine Möglichkeit hätte unseres Erachtens nach zum Beispiel in der Übertragung der Überprüfungskompetenz auf die IAO bestanden, die für Schiffe Zertifikate über die Einhaltung der Mindeststandards des Übereinkommens Nr.

---

<sup>63</sup> In der Abstimmung über Artikel 4 auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1976 gab es 138 Stimmen dafür, 50 Stimmen dagegen und 21 Enthaltungen. Vgl. International Labour Office, Record of Proceedings, International Labour Conference, 62<sup>nd</sup> Session, Geneva 1976, S. 261. Zudem war der Artikel 4 völkerrechtlich umstritten, weil die Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen als interne Angelegenheiten der Flaggenstaaten gesehen wurden. Zu Beginn entfaltete die sogenannte Hafenstaatskontrolle daher kaum Wirkung im Bereich der Arbeits- und Lebensstandards auf Handelsschiffen. Heute wird nach Ansicht des Sprechers der Reedergruppe in der IAO die Hafenstaatskontrolle jedoch völkerrechtlich anerkannt. Expertengespräch mit dem Sprecher der Reedergruppe in der IAO und Geschäftsführer des Verbands Deutscher Reeder Herr Dr. Lindemann am 13.03.2002.

147 hätten ausstellen können. Ein analoges Verfahren wird zum Beispiel von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) bei der Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers 1995 (STCW 95) angewandt (Vgl. Dirks 2001, S. 36-40). Die Hafenstaatskontrolle könnte sich bei diesem Verfahren auf die Überprüfung des Vorhandenseins eines solchen Zertifikats beschränken. Die Möglichkeit für die Schifffahrtsunternehmen, sich der faktischen Umsetzung der Normen zu entziehen, wäre stark eingeschränkt.

In den folgenden Jahren nach 1976 konzentrierte sich die IAO im Bereich der Normsetzung auf die Formulierung neuer und Weiterentwicklung bereits bestehender Übereinkommen. Die maritimen Übereinkommen, die auf den Internationalen Arbeitskonferenzen (Seeschiffahrtstagungen) der Jahre 1987 und 1996 verabschiedet wurden, befassten sich mit Ausnahme des Übereinkommens Nr. 178 über die Arbeitsinspektion (Seefahrer) 1996 mit verschiedenen Einzelproblemen der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seefahrer. Die Übereinkommen beschäftigten sich mit den Problemen der sozialen Betreuung der Seefahrer (Nr. 163, 1987), dem Gesundheitsschutz und der medizinischen Betreuung (Nr. 164, 1987), der sozialen Sicherheit (Nr. 165, 1987), der Heimschaffung (Nr. 166, 1987) und der Anheuerung und dem Einsatz der Seefahrer (Nr. 179, 1996) sowie der Arbeitszeit und Besatzungsstärke (Nr. 180, 1996). Außerdem wurde durch ein Protokoll der Regelungsgehalt des Übereinkommens Nr. 147 auf der Internationalen Arbeitskonferenz des Jahres 1996 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend um die Bereiche Unterbringung (Übereinkommen Nr. 133) Arbeitszeiten und Besatzungsstärken (Übereinkommen Nr. 180, noch nicht in Kraft) sowie optional um die Bereiche Identitätsnachweise (Übereinkommen Nr. 108) und Arbeitnehmervertretungen (Übereinkommen Nr. 135) erweitert.

Mit den seit 1976 verabschiedeten Übereinkommen konzentrierte sich die IAO auf jene Problembereiche, die durch die im Paritätischen Seeschiffahrtsausschuss der IAO<sup>64</sup> vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit den Strukturveränderungen in der internationalen Handelsschiffahrt der letzten 30 Jahre in Zusammenhang gebracht wurden.<sup>65</sup> Die thematische Schwerpunktsetzung bei der Formulierung der neuen Übereinkommen verweist zwar auf eine realitätsnahe Wahrnehmung der Problemlagen in den maritimen Arbeits- und

---

<sup>64</sup> Der Paritätische Seeschiffahrtsausschuss, der sich aus 20 Vertretern der Reederverbände, 20 Vertretern der Seeleutegewerkschaften und zwei Mitgliedern des Verwaltungsrats ohne Regierungsbeteiligung zusammensetzt, ist das für die thematische Schwerpunktsetzung im maritimen Bereich verantwortliche Organ in der IAO.

<sup>65</sup> Vgl. International Labour Office, The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry, Joint Maritime Commission, 29<sup>th</sup> Session, Geneva 2001.

Lebensbedingungen durch die IAO, allerdings scheint der Regelungsgehalt der Übereinkommen nicht vom politischen Willen der Regierungen der Mitgliedstaaten der IAO getragen zu werden, wie die geringen Ratifikationen der nach 1976 verabschiedeten Übereinkommen aufzeigen. Die Zahl der Ratifikationen dieser Übereinkommen liegt derzeit (2002) zwischen beiseideenen zwei (Nr. 165 Soziale Sicherheit der Seeleute) und elf (Nr. 163 Soziale Betreuung der Seeleute).

Es sind jedoch nicht nur die Regierungen, deren politische Willensbildung im Bereich des Regelungsgehalts der maritimen IAO-Übereinkommen nicht weiterentwickelt scheint. Die IAO Mitgliedsgruppen der Reederverbände und Seefahrergewerkschaften stehen ebenfalls in jüngster Zeit diesen Übereinkommen skeptisch gegenüber. Die Konzentration auf Normsetzung als Reaktion auf spezifische Probleme führte zu einem Katalog von maritimen IAO-Übereinkommen<sup>66</sup>, der nach heutiger Ansicht der Reeder und Seeleutegewerkschaften nicht mit den Entwicklungen in der internationalen Handelsschifffahrt Schritt gehalten habe, zu komplexe, unkoordinierte und sich teilweise überschneidende Regulierungen sowie zeitraubende und kostenintensive Veränderungsprozeduren enthalte. Auf der anderen Seite wird gleichzeitig beklagt, die maritimen IAO Standards seien auf internationaler Ebene unzureichend angewandt, ungleichmäßig durchgesetzt und setzten jene Reeder, die menschengerechte Arbeitsbedingungen anwendeten, unfair unter Druck. Das heißt, sie entsprechen nicht den Zielen, welche die IAO seit ihrer Gründung verfolgt und in der Präambel zu ihrer Verfassung niedergelegt hat, nämlich unfairen Druck zu beseitigen. In einigen Aspekten hielten sie den Vergleich mit Übereinkommen anderer Internationaler Organisationen nicht stand.<sup>67</sup> In diesen widersprüchlichen Kritikpunkten wird deutlich, dass die gegenwärtige Lage aus sehr verschiedenen Gründen als problematisch angesehen wird.

(2) *Forschung und Aufklärung.* Von Zeit zu Zeit verfasst das Internationale Arbeitsamt umfassende Studien über die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute, die bis 1987 die Grundlage für die Berichte des Generaldirektors zu den internationalen Arbeitskonferenzen (Seeschifffahrtstagungen) bildeten. Des weiteren gab es 1990 eine umfassende Studie des Sachverständigenausschusses für die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen

---

<sup>66</sup> Dem sogenannten International Seafarers' Code.

<sup>67</sup> Gemeint sind hier insbesondere die Übereinkommen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), die sich nach Auffassung der Reeder auf die wichtigen Regulierungsbereiche in der Handelsschifffahrt konzentrieren. Vgl. International Labour Office, High-Level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards – ISF Submission, Geneva 2001, S. 1-2. Vgl. auch International Labour Office, High-Level Tripartite Working Group on Maritime Standards, First Session, Geneva 2001, S. 13-14.



zum Übereinkommen Nr. 147 und zur Empfehlung Nr. 155. Seitdem veröffentlichte das Internationale Arbeitsamt erst wieder für die 29. Sitzung des Paritätischen Seeschiffahrtssausschusses 2001 eine Reihe von Berichten, die breitere Fragestellungen der Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord behandelten und in den Kontext der strukturellen Veränderungen in der internationalen Handelsschiffahrt einordneten.<sup>68</sup>

Die IAO betreibt im maritimen Problemfeld keine eigene Forschung und Aufklärung über die Zusammenhänge zwischen strukturellen Entwicklungen in der Handelsschiffahrt und den Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen. Bis 1987 wurde mehr und umfassendere Aufklärung im maritimen Problemfeld durch die IAO betrieben. Bis dahin bestand die Tradition, dass der Generaldirektor des IAA auf den Seeschiffahrtstagungen der Internationalen Arbeitskonferenz in seinem Bericht eine Darstellung der Arbeitsbedingungen der Seeleute vornahm und diese in den Kontext der politischen und ökonomischen Entwicklungen der internationalen Handelsschiffahrt mit Blick auf die maritimen IAO-Aktivitäten einordnete. Diese Berichte klärten umfassend darüber auf, welche Probleme die IAO im maritimen Bereich als besonders dringlich erachtete und erläuterten die strategischen Konzepte, mit denen nach Auffassung des Generaldirektors diese Probleme bewältigt werden könnten. Auf der Seeschiffahrtstagung der Internationalen Arbeitskonferenz 1996 gab es erstmals keinen Bericht des Generaldirektors zur Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute. Trotz zunehmender Probleme in den letzten Jahrzehnten in diesem Bereich sind von Seiten der IAO keine impulsgebenden Dokumentationen über die Lage mehr in den allgemeinen Willensbildungsprozess der IAO eingebracht worden.

(3) *Entwicklung in der technischen Zusammenarbeit:* Die technische Zusammenarbeit im maritimen Politikfeld der IAO konzentrierte sich seit 1976 hauptsächlich auf die Schwerpunkte Entwurf und Durchführung von Seearbeitsgesetzen, Ausbildung, Arbeitsschutz und soziale Sicherheit der Seeleute.<sup>69</sup> Seit Ende der 1980er Jahre wurden auch die Felder Verwaltung, soziale Betreuung der Seeleute und Kooperation zwischen Management und Arbeitnehmern hinzugenommen (International Maritime Law Institute 1998, S. 7). Besondere Aufmerksamkeit wurde der Hilfe für Entwicklungsländer geschenkt. Hier ging es um die praktische Anwendung internationaler Arbeitsnormen im Rahmen der Entwicklung ihrer eigenen Flotten.

---

<sup>68</sup> Vgl. z. B. International Labour Office, *The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry*, Joint Maritime Commission, 29 Session, Geneva 2001, JMC/29/2001/3.

Systematische Aufzeichnungen über die Durchführung von Projekten der technischen Zusammenarbeit für den Beobachtungszeitraum sind allerdings nicht verfügbar. Aus diesem Grund ist weder nach innen noch nach außen nachvollziehbar, ob die Projekte der technischen Zusammenarbeit bedarfsgerecht und mit der bestmöglichen Wirkung hinsichtlich der Umsetzung der primären Organisationsziele im maritimen Bereich durchgeführt werden. Es kommt vor, dass Stabsmitglieder eine Beratungsmission mit einer Regierung vereinbaren, ohne dass die betreffende Regierung oder die Stabsmitglieder wahrgenommen hatten, dass erst kurz vorher eine Mission mit dem gleichen thematischen Schwerpunkt in diesem Land durchgeführt worden war.<sup>70</sup> Das Fehlen systematischer Dokumentationen über die Projekte der technischen Zusammenarbeit verhindert, Wissen über erfolgreiche Methoden oder Probleme zu sammeln, bei der Projektdurchführung für zukünftige Projekte zu nutzen und beeinträchtigt so die Möglichkeiten aus Fehlern zu lernen.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass es in den letzten Jahrzehnten zwar Aktivitäten bei der maritimen Normsetzung gab, viel weniger jedoch im Bereich der Forschung und Aufklärung und bei der technischen Zusammenarbeit. Im folgenden ist zu fragen, wie diese Situationsbeschreibung unter der Perspektive des organisatorischen Lernens im Sinne eines reflektierten Wandels zu bewerten ist.

### ***Untersuchung der Veränderungen mit Blick auf organisatorisches Lernen***

(a) *Anstöße und Auslöser.* Äußere Anstöße und Auslöser für Veränderungsprozesse in der Normsetzung und technischen Zusammenarbeit, wie es sie durch das Jahr des Kindes, die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen oder die Debatte um die Sozialklausel in der WTO im Politikfeld der Kinderarbeit gegeben hat, lassen sich im maritimen Feld nicht identifizieren. Die großen Schiffsunglücke, wie zum Beispiel die Untergänge der *Herald of Free Enterprise* oder der *Estonia*, zu deren katastrophalem Ausgang unter anderem sogenanntes menschliches Versagen beigetragen hat (Vgl. Dirks 2001, S. 119-125), haben offenbar nicht als Auslöser für reflektierte Veränderungsprozesse im maritimen Politikfeld der IAO gewirkt zu. Auch die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen (UNCLOS), welche 1994 in Kraft trat, hat offenbar keine Impulse ausgelöst.

---

<sup>69</sup> International labour Office, Report of the Director General, International Labour Conference, 74<sup>th</sup> Session, Geneva 1987, S. 78.

(b) *Akteure*. Seit Bestehen der IAO wurden Fragen der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen in der IAO durch besondere Organe behandelt – durch den Paritätischen Seeschiffahrtssausschuss und das Maritime Industries Branch als einzige Stabsunterabteilung, die sich mit Fragen der Arbeits- und Lebensbedingungen in einer einzigen Industriebranche befasst<sup>71</sup>. Die Beschlussfassung über Angelegenheiten der Handelsschiffahrt und Seeleute findet auf besonderen Internationalen Arbeitskonferenzen, die sich ausschließlich um Schifffahrtsfragen kümmern, statt. Als Beratungsorgan des Verwaltungsrats und Vorbereiter maritimer IAO Instrumente nimmt der Paritätische Seeschiffahrtssausschuss eine Schlüsselposition bei der Normvorbereitung ein.

Im Paritätischen Seeschiffahrtssausschuss konnten jedoch bislang strittige Themen, wie zum Beispiel das Thema Gefälligkeitsflaggen, nicht behandelt werden. Ein Thema kann nur auf die Tagesordnung der Seeschiffahrtstagungen gelangen, wenn eine Mehrheit im Paritätischen Seeschiffahrtssausschuss zustimmt. Wenn zum Beispiel die Gewerkschaften ein Thema ansprechen, bei dem die Reederverbände möglicherweise mit Kostennachteilen rechnen müssen, so signalisieren deren Sprecher frühzeitig Nichtzustimmung, so dass sich jede weitere Befassung mit diesem Thema erübrigt. Die Regierungen wurden aufgrund der besonderen maritimen Strukturen in der IAO bislang erst sehr spät in den Prozess der Normsetzung einbezogen, obwohl sie letztendlich für die nationale Ratifikation der maritimen IAO Übereinkommen zuständig sind. Andere Nichtregierungsorganisationen als die Seeleutegewerkschaften und Reederverbände spielen bei der maritimen Normsetzung, Aufklärung und technischen Zusammenarbeit keine Rolle. Die Gewerkschaften und Reederverbände haben daran kein Interesse. Allerdings gibt es auch nur wenige Nichtregierungsorganisationen, die sich mit den Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen befassen, wie zum Beispiel die International Federation of Shipmasters' Associations (IFSMA).

Im Vergleich zu allen anderen Politikfeldern der IAO haben die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im maritimen Bereich einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die thematische Schwerpunktsetzung bei der internationalen Regulierung von Arbeit. Besteht zwischen diesen beiden Mitgliedsgruppen Uneinigkeit über die Problemlagen in den Arbeits- und Lebensbedingungen der Seefahrer und deren Ursachen, so werden notwendige Regulierungen verhin-

---

<sup>70</sup> Expertengespräch mit einem Stabsmitglied, Dezember 2001.

<sup>71</sup> Im Zuge der Umstrukturierung des IAA durch den Generaldirektor Somavia verlor das Maritime Industries Branch 1999 diese Sonderstellung. Zum Maritime Team umbenannt hat es nun nicht mehr den Status einer Unterabteilung im Sectoral Activities Programme (SECTOR).

dert oder der Regelungsgehalt maritimer IAO Übereinkommen durch Kompromisslösungen so verwässert, dass sie nicht die intendierte Wirkung entfalten. So regelt zum Beispiel das Übereinkommen Nr. 163 (1987) über die soziale Betreuung der Seefahrer, dass sich jeder Mitgliedstaat, der dieses Übereinkommen ratifiziert hat, verpflichtet, Betreuungs- und Serviceeinrichtungen für alle Seefahrer an Land und an Bord bereitzustellen. Wie viele dieser Einrichtungen bereitgestellt werden oder worin diese konkret bestehen sollen, wird nicht definiert, so dass das Übereinkommen nicht gewährleisten kann, dass den Seefahrern entsprechende Angebote zur Verfügung stehen.

Es kommt vor, dass der Paritätische Seeschiffahrtssausschuss Schwerpunkte setzt, die nicht den Vorstellungen der Regierungen entsprechen. So regelt zum Beispiel das Übereinkommen Nr. 166 (1987) die Heimschaffung der Seeleute. Es verpflichtet die Flaggenstaaten in Fällen, in denen ein Schiffahrtsunternehmen seinen Verpflichtungen zur Heimschaffung eines Seefahrers nicht nachkommt, diese Kosten zu übernehmen. Das Übereinkommen wurde bislang von acht Mitgliedstaaten ratifiziert, während sein Vorgänger, das Übereinkommen Nr. 23 (1926), welches die Flaggenstaaten nur verpflichtet, die Heimschaffung der Seeleute zu überwachen, von 45 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Offenbar zeigen die Mitgliedstaaten zwar den Willen, die Heimschaffung international zu regulieren. Die vom Paritätischen Seeschiffahrtssausschuss angestrebte finanzielle Verpflichtung der Flaggenstaaten zur Heimschaffung, die den Kern der Weiterentwicklung des Übereinkommens Nr. 23 bildet, lehnen sie jedoch ab, so dass das Übereinkommen Nr. 166 keine Wirkung entfaltet.<sup>72</sup>

Die Akteurskonstellationen im maritimen Politikfeld der IAO verhindern oder schwächen offenbar die Möglichkeiten der IAO-Regulierung von substantiellen Problemen der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen. Die Rolle des Paritätischen Seeschiffahrtssausschusses als Vorbereiter der politischen Entscheidungen scheint dazu beizutragen, dass einige Regierungen der Mitgliedstaaten der eigenen aktiven Politikformulierung in diesem Bereich keine allzu hohe Bedeutung beimessen, sondern sich auf die Vorarbeiten des Paritätischen Seeschiffahrtssausschusses verlassen. Eine intensive Prüfung der Passfähigkeit der IAO-Übereinkommen in die nationalen Gesetze durch die Regierungen der Mitgliedstaaten scheint erst nach Verabschiedung der Übereinkommen auf den Seeschiffahrtstagungen der Internationalen Arbeitskonferenzen vorgenommen zu werden.

(c) *Ressourcen.* Die personellen Ressourcen des Maritime Industries Branch beziehungsweise des Maritime Team beschränken sich auf fünf hauptamtliche Mitarbeiter, die nicht nur die internationale Handelsschifffahrt zu bearbeiten haben, sondern auch die Bereiche Fischerei, Binnenschifffahrt und Häfen. Die finanzielle Ausstattung des Maritime Teams, welche die IAO aus dem eigenen Haushalt bereitstellt, wurde in den letzten Jahren stark gekürzt. Personell und finanziell besteht also kaum Spielraum für reflektierte Veränderungen und Innovationen größerer Art. Es gelang dem Maritime Team nach Aussagen von Stabsmitgliedern jedoch, Mittel von der International Transport Workers' Federation (ITF) und der Regierung Frankreichs einzuwerben, welche die Kürzungen kompensierten. Allerdings wurden diese Mittel nicht genutzt, reflektierte Politikveränderungen im maritimen Bereich hervorzubringen.

(d) *Wissensbasis.* Die Wissensbasis der IAO im maritimen Bereich stellt sich fragmentiert dar. Die Meinungsunterschiede zwischen den Reederverbänden und Gewerkschaften über die Ursachen der Probleme im Bereich der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seefahrer werden vom Stab der IAO nicht durch eigene Recherchen ausgeglichen. Die Reederverbände machen unter anderem die schlechte wirtschaftliche Entwicklung seit den 1970er Jahren bis Mitte der 1990er Jahre sowie unfaire Konkurrenz durch Schifffahrtsunternehmen, die grundlegende internationale Standards nicht beachten, für die Probleme der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seefahrer verantwortlich. Die Seefahrgewerkschaften hingegen vertraten bislang die Auffassung, dass das System der Gefälligkeitsflaggen mit der Möglichkeit, schnell und unkompliziert die Flagge zu wechseln, die Ursache der zunehmenden Verschlechterung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der Seefahrer sei. Der IAO-Generaldirektor<sup>73</sup> bezog in seinem Bericht zur Internationalen Arbeitskonferenz (Seeschifffahrtstagung) 1987 die Position, dass Fehleinschätzungen über die wirtschaftliche Entwicklung in den 1970er und 1980er Jahren für die schlechte Situation im Bereich der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen verantwortlich gewesen seien.<sup>74</sup>

Die Beschaffung von Informationen durch den Stab wurde erschwert, weil insbesondere die Regierungen jener Staaten, die Gefälligkeitsflaggen bereitstellen, aber auch viele andere Mit-

---

<sup>72</sup> Insgesamt verfügen jene Staaten, die bis Mai 2002 das Übereinkommen ratifiziert haben, nur über 1,8 Prozent der weltweit verfügbaren Schiffstonnage. Für die Größe der nationalen Flotten vgl. Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Shipping Statistics Yearbook 2000, Bremen 2001, S. 23-25.

<sup>73</sup> Francis Blanchard (1974-1989).

<sup>74</sup> International Labour Office, Report of the Director General, International Labour Conference, 74<sup>th</sup> Session, Geneva 1987, S. 3.

gliedstaaten oftmals wenig Bereitschaft zeigten, über die rechtliche und faktische Umsetzung maritimer IAO-Übereinkommen Auskunft zu erteilen. So sah sich beispielsweise der Sachverständigenausschuss, der im Vorlauf des Übereinkommens Nr. 147 die Aufgabe hatte, nach Art. 19 der IAO Verfassung die Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Empfehlungen Nr. 107 und Nr. 108 über die Arbeitsbedingungen an Bord von Handelsschiffen zu untersuchen, außer Stande, diese Aufgabe zu erfüllen. Denn gerade jene Staaten, die Gefälligkeitsflaggen anboten, waren der Aufforderung einen Bericht einzureichen, nicht nachgekommen. Viele eingereichte Berichte der Mitgliedstaaten über die rechtliche Umsetzung maritimer IAO-Übereinkommen nach Art. 22 der IAO-Verfassung geben wiederum keine Auskunft über die tatsächliche Umsetzung. Das führt oftmals zu jahrelangen ergebnislosen Kommunikationen zwischen dem Sachverständigenausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen und den Mitgliedstaaten.

Die Auswertung der Berichte und von Primärinformationen findet sowohl im Maritime Team als auch in der für maritime Übereinkommen zuständigen Rechtsabteilung (NORMES/appl.) statt. Allerdings gibt es einen Informationsaustausch zwischen diesen beiden Abteilungen nur auf gegenseitige Anfrage und eher selten. Verfahren für einen regelmäßigen Informationsaustausch bestehen nicht. In das organisatorische Gedächtnis werden nur jene Informationen eingespeist, die in den offiziellen Dokumenten erscheinen. Aber insbesondere ältere Dokumente sind häufig nicht mehr zu beschaffen. Standardisierte Prozeduren zur Wissensspeicherung bestehen nicht. Maritime Datenbanken, in denen die Primärinformationen kategorisiert und der IAO zugänglich gemacht werden könnten, gibt es ebenso wenig, wie eine zentrale maritime Bibliothek. Die Mitglieder des Maritime Team verfügen zwar über verschiedene persönliche Kontakte zu externen Informationsquellen, wie zum Beispiel Mitarbeitern der IMO, Forschungseinrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen, die sie bei Bedarf nutzen beziehungsweise mit Forschungen beauftragen. Dies hat aber zur Folge, dass erhebliches Wissen verloren geht, wenn Mitarbeiter die IAO verlassen, wie zum Beispiel jüngst der langjährige Leiter des Maritime Industries Branch.

### ***Bewertung der Veränderungsprozesse***

Seit Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 147 im Jahre 1976 hat sich die IAO im maritimen Bereich einer Reihe von Problemen der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Normsetzung angenommen, die durch die Reederverbände und Seefahrgewerkschaften im Zu-

sammenhang mit den globalen strukturellen Veränderungen als regelungsbedürftig angesehen wurden und über die Einigkeit zwischen diesen beiden Mitgliedsgruppen bestand. Allerdings gelang es der IAO nicht, gegenüber der zunehmenden Ausflagung von Schiffen aus traditionellen Schiffsregistern und der allgemeinen Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord wirksame Handlungsoptionen zu entwickeln. Die IAO fand bislang kein adäquates Mittel, die Schifffahrtsunternehmen daran zu hindern, sich den Regulierungen zu entziehen.

Die Kritik des Internationalen Reederverbands (ISF) an den maritimen Übereinkommen der IAO wurde auf einer Konferenz auf höchster Ebene Ende 2001 von allen Mitgliedsgruppen bestätigt. Diese Kritik war nicht neu und wurde schon in den 1990er Jahren in Expertengesprächen durch Vertreter der Reederverbände und Seefahrgewerkschaften geübt. Bislang verhinderten jedoch die besonderen maritimen Strukturen in der IAO eine Neubestimmung der Politik im maritimen Bereich. Offenbar führte die Stimmengleichheit im Paritätischen Seeschifffahrtsausschuss und die Nichtbeteiligung der Regierungen am Prozess der Agendafestlegung zu einer Blockade, die eine Reflexion über die Gesamtproblematik der Arbeits- und Lebensbedingungen im Ausschuss und die Identifikation und Umsetzung einer wirksamen Gesamtstrategie zur Bewältigung der Probleme verhinderte.

Die Reederverbände und Seeleutegewerkschaften im Paritätischen Seeschifffahrtsausschuss waren bislang bestrebt, eine Beteiligung der Regierungen der Mitgliedstaaten an der Agendasetzung zu vermeiden. Die passive Rolle, welche die Regierungen seit den 1970er Jahren im maritimen Bereich der IAO einnahmen, stellte sich jedoch zunehmend als hinderlich für die Entwicklung ratifizierbarer maritimer Übereinkommen und Empfehlungen heraus. Die mangelnde Einbeziehung der Regierungen im maritimen Bereich trug sicherlich dazu bei, dass die maritimen Übereinkommen der IAO geringe Ratifikationsraten aufweisen. Ein Interesse der Regierungen an maritimen Arbeitsstandards konnte so nicht gefördert werden. Strukturell kommt hinzu, dass die zur IAO entsandten Regierungsvertreter in vielen Staaten aus den Arbeitsministerien kommen, so dass die Koordination zwischen den Arbeits- und Transportministerien, die eigentlich für die internationale Handelsschifffahrt zuständig sind, ein zusätzliches Problem für viele Regierungen darstellt. Ein dritter Faktor für die gerade in letzter Zeit geringen Ratifikationsraten maritimer IAO-Übereinkommen hängt mit der seit Jahren anhaltenden Ausflagung von Schiffen aus den Registern der traditionellen Schifffahrtsstaaten zusammen. Je kleiner die national registrierten Flotten dieser Staaten werden, desto geringer

wird auch das Interesse der nationalen Gesetzgeber an maritimen Arbeitsstandards. Die Beschäftigung mit maritimen Arbeitsstandards steht in vielen Staaten, die früher ein starkes Interesse an der Handelsschifffahrt hatten, nicht mehr an erster Stelle auf den Tagesordnungen der Parlamente.

Mit der mangelnden Übereinstimmung zwischen dem Anspruch auf Verwirklichung der primären Organisationsziele und der Realität der geringen Wirkung der maritimen IAO Übereinkommen korrespondiert ein geringes Lernvermögen der IAO im maritimen Politikfeld. Dies betrifft sowohl den Paritätischen Seeschiffahrtsausschuss als auch das Maritime Team im Stab der IAO. Die Stabsmitglieder konnten reflektierte Änderungen im maritimen Bereich nicht in Gang setzen, weil eine gemeinsame, systematische und auf konsensuellem Wissen der Mitgliedsgruppen und des Stabs beruhende Wissensbasis nicht entwickelt werden konnte. Im maritimen Bereich der IAO wurden die Fähigkeiten zur Aufnahme von Informationen nicht durch Verfahren der Wissensspeicherung und Wissenskommunikation gestützt, so dass keine Gesamtstrategien zur Bewältigung der Probleme der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Handelsschifffahrt entwickelt werden und die Aktivitäten zum Beispiel der technischen Zusammenarbeit untereinander nicht koordiniert werden. Die geringe personelle und materielle Ausstattung begrenzt die Möglichkeit reflektierter Veränderungen durch das Maritime Team.

Die Bereitschaft zur Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Politikformulierung ist im maritimen Bereich der IAO gering. Die Suche nach neuem Wissen beschränkt sich auf die persönlichen Beziehungen der Stabsmitglieder zu externen Beratern oder Wissenschaftlern in Instituten, die ad hoc, je nach Bedarf, um Forschungsbeiträge gebeten werden sowie auf Beziehungen zwischen den Stabsmitgliedern und anderen UN-Organisationen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass seit 1976 keine Prozesse organisatorischen Lernens im maritimen Bereich der IAO identifiziert werden konnten. Es bedurfte erst einer Reihe externer und organisationsinterner Anstöße, um der IAO als Gesamtorganisation die Notwendigkeit tiefgreifender struktureller und inhaltlicher Veränderungen im maritimen Bereich zu verdeutlichen. Nach der oben bereits erwähnten massiven Kritik der Reederverbände und der Gewerkschaften an der von ihnen bisher getragenen Regulierungspraxis, der immer stärker wahrgenommenen Konkurrenz durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation, der Revision der maritimen IAO Übereinkommen durch die Working Party on the Revision of



Standards, neuen Zielvorgaben des Generaldirektors Somavia und der Abschaffung des Sonderstatus des Maritime Industries Branch sowie interner Neubesetzung von Stellen im Maritime Team sind jetzt gravierende Veränderungen in der maritimen Normsetzung und Implementation angedacht.

Eine *dreigliedrige* Arbeitsgruppe wird sich die nächsten Jahre damit befassen, die maritimen IAO Übereinkommen einer gründlichen Revision zu unterziehen und zu einem Rahmenübereinkommen zusammenzufassen. Offenbar ist in der IAO erkannt worden, dass die Zweigliedrigkeit des Paritätischen Seeschiffahrtssausschusses in einigen Fällen zu einer Blockade in der Normsetzung geführt hat. Für die Implementation des geplanten neuen Übereinkommens soll stärker auf die Hafenstaatskontrolle gebaut werden, die seit den 1980er Jahren systematisch durch regionale Übereinkommen weiterentwickelt wurde, jedoch fast ausschließlich auf Übereinkommen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation angewandt wird. Noch lässt sich nicht erkennen, inwieweit es sich bei dem geplanten neuen Übereinkommen um reflektierten Politikwandel handelt, der auf Basis systematischer Einbeziehung von Wissen über das Feld eine wirklich neue und substantielle politische Willensbildung im maritimen Bereich einleitet.

## 6. Resümee

Die vergleichende Untersuchung der Politik der IAO in den zwei Politikfeldern Kinderarbeit und internationale Handelsschiffahrt über einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren, in dem sich zugleich neue wirtschaftliche Globalisierungstatbestände herausbildeten, zeigt, dass sich die IAO in verschiedenen Problem- und Politikfeldern durchaus verschieden verhält. Im Politikfeld der Kinderarbeit können wir gemäß unserer Kriterien einen Prozess organisatorischen Lernens feststellen. Im maritimen Politikfeld konnte ein solcher Prozess in der IAO nicht identifiziert werden. Dabei sind wir von gegensätzlichen Vermutungen ausgegangen. Das Problemfeld Kinderarbeit hielten wir aufgrund des hohen Grades informeller Kinderarbeit für äußerst schwierig zu bearbeiten. Demgegenüber sahen wir in der Handelsschiffahrt eine Situation, die sich äußerer Beobachtung aufgrund formeller Strukturen kaum entziehen kann und daher eher notwendige politische Lernprozesse in der Organisation ermöglicht haben sollte.

Tatsächlich ist es aber im Politikfeld der Kinderarbeit gelungen, den Veränderungen in den Mitgliedstaaten und der Weltwirtschaft mit neuen Aktivitäten und Programmen Rechnung zu tragen. Die IAO hat sich aktiv um Engagement und Unterstützung ihrer Mitgliedsgruppen bemüht, indem sie Wissen erhob und auswertete, um auf Diskrepanzen zwischen unbestrittenen Werten und der lange Zeit unthematisierten Realität der Kinderarbeit hinzuweisen und damit auf die bessere Erfüllung ihrer Primäraufgabe zu dringen. Auf dieser Basis konnte sie problemorientiert einen inneren Wandel in der Programm- und Stabsstruktur sowie der handlungsleitenden Auffassungen initiieren.

Welche Bedingungen haben sich dafür als förderlich erwiesen?

Unsere Untersuchung zeigt auf, dass organisatorisches Lernen insbesondere der Bildung und Weiterentwicklung einer *konsensualen organisatorischen Wissensbasis* bedarf, die zugleich als Aufgabe des Stabs und der Mitgliedsgruppen verstanden werden muss. Typische organisatorische Gestaltungsprobleme zur Erfüllung der Primäraufgabe, wie die Strukturierung von Aufgaben, die Aufrechterhaltung eines stetigen Engagements der Organisationsmitglieder, die Beachtung ungeplanter Phänomene und schließlich die Bewältigung des inneren Wandels, um Veränderungen der Umwelt Rechnung zu tragen, sind nicht zu bewältigen, ohne die Herstellung einer solchen konsensualen Wissensbasis, an der die Mitgliedsgruppen, der Stab und weitere gesellschaftliche Akteure beteiligt werden. Zwar sind auch in Abwesenheit einer konsensualen organisatorischen Wissensbasis Politikveränderungen möglich; sie laufen jedoch Gefahr, nicht zur besseren Verwirklichung der primären Organisationsaufgaben beizutragen, weil sie ihre Grundlage nicht in gemeinsam geteilten Auffassungen über die Probleme und deren Ursachen haben, sondern in der Situationsbewertung einzelner mächtiger Gruppen oder Akteure. Die Folge davon wäre, dass die notwendige breite politische und gesellschaftliche Unterstützung von Aktivitäten im erst nachhinein gebildet werden müsste.

Konsensuales Wissen entsteht in Diskussionsprozessen, in denen vorhandenes Wissen über ein Problem- und Politikfeld mit neuem Wissen konfrontiert wird, so dass sich ein differenzierteres Wissen herausbilden kann. In beiden Politikfeldern, Kinderarbeit und internationaler Handelsschifffahrt, konnten wir erkennen, dass IAO-Übereinkommen von den Mitgliedstaaten häufiger ratifiziert wurden, wenn der Verabschiedung eine breite Diskussion möglichst vieler, mit der Problematik befasster Akteure über die *Ursachen* der Probleme und möglicher

Lösungsstrategien vorausging.<sup>75</sup> Eine Öffnung für neue Akteure mit je spezifischem Wissen ermöglicht zudem die Überprüfung des vorhandenen organisatorischen Wissens. Sie macht problemangemessene Lösungen wahrscheinlicher, da neue Perspektiven beziehungsweise Entwicklungen und Kenntnisse einbezogen werden können. Für einen reflektierten Politikwandel ist offenbar der Einbezug von Wissen möglichst vieler, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexte repräsentierender Gruppen in die Politikprozesse und operativen Aktivitäten der IAO von zentraler Bedeutung. Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass die Beschränkung der Informationsbeschaffung auf wenige Quellen sowie eine unaufgelöst widersprüchliche Informationsbeschaffenheit dazu beitragen, dass Schlussfolgerungen gezogen beziehungsweise Kompromisse eingegangen werden, die keine wirkungsvollen Politikansätze hervorbringen.

Bei der Frage der Willensbildung rücken auch Fragen nach der Repräsentativität der gesellschaftlichen Mitgliedsgruppen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ins Blickfeld, die ja in der IAO immerhin gesellschaftliche Interessen repräsentieren. Angesichts der heterogenen Gesellschaftsstrukturen in vielen Ländern der Dritten Welt mit einem hohen Anteil an Beschäftigten im informellen Sektor kann in Zweifel gezogen werden, ob alle relevanten gesellschaftlichen Interessen und Vorstellungen über die Problemlagen und ihre Lösung durch diese industriegesellschaftlich geprägten Verbände auf internationaler Ebene angemessen repräsentiert werden. Im Politikfeld der Handelsschifffahrt hat sich die herausgehobene Stellung des zweigliedrigen Paritätischen Seeschifffahrtsausschusses, der als einziges Organ der IAO die Agenda der Internationalen Arbeitskonferenzen im maritimen Bereich festlegt, als problematisch erwiesen. Die auf den Internationalen Arbeitskonferenzen von 1987 und 1996 verabschiedeten Instrumente scheinen nicht den Vorstellungen der Regierungen über die Regulierung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf Handelsschiffen zu entsprechen, so dass es nur zu geringen Ratifikationszahlen kam. Im Politikfeld der Kinderarbeit hingegen hat ein breites Bündnis verschiedener Akteure, an dem auch zivilgesellschaftliche Gruppen mitwirken, zum am schnellsten ratifizierten Übereinkommen in der Geschichte der IAO geführt.

Für den Aufbau einer konsensualen organisatorischen Wissensbasis in internationalen Politikfeldern sind neben der Genese von Wissen über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen vor Ort und den Einfluss, den die eigenen Aktivitäten auf die dortige Situation haben, auch Verfahren der Wissensspeicherung von Bedeutung. Die Verfahren der Wissensspeicherung können die

---

<sup>75</sup> Siehe zum Beispiel das Übereinkommen Nr. 182 und das Übereinkommen Nr. 147.

Entwicklung einer konsensualen Wissensbasis unterstützen, wenn die primären Daten so aufbereitet und gespeichert werden, dass vergleichende Analysen über ein Problemfeld in verschiedenen politischen, sozialen und kulturellen Kontexten möglich werden. Das heißt, dass sich die Wissensgenese nicht nur auf die Erhebung statistischer Daten über die Arbeitsbedingungen beschränken darf, sondern diese systematisch kontextspezifisch verarbeiten muss. Das Statistical Information and Monitoring Programme (SIMPOC), welches das Ziel verfolgt, Mitgliedstaaten die regelmäßige Erhebung qualitativer und quantitativer Daten über Kinderarbeit zu ermöglichen, ist ein positives Beispiel für eine solche systematische Wissensspeicherung. Sowohl die nationalen Analysen als auch die *Rapid Assessments*, die sich mit spezifischen Problemen der Kinderarbeit in einzelnen Mitgliedstaaten befassen, beziehen die jeweiligen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Hintergründe in die Länderberichte ein. Das Ziel des Programms, Datenerhebung über Kinderarbeit zum festen Bestandteil der allgemeinen staatlichen statistischen Erhebungen zu machen, sorgt dafür, dass das Bewusstsein über das Problem der Kinderarbeit auf Seiten der Regierungen geschaffen und beständig wachgehalten wird. Die öffentliche Zugänglichkeit der Informationen via Internet, fördert durch leichte Zugänglichkeit zu relevanten Informationen die Herausbildung konsensualen Wissens und hält den Politikwandel bei IPEC in Gang.

Im maritimen Politikfeld bestehen keine systematischen Verfahren der Wissensgenese und Wissensspeicherung, die eine kontextspezifische Verarbeitung neuer Informationen ermöglichen. Erst nachdem potentiell regelungsbedürftige Probleme durch den Paritätischen Seeschiffahrtssausschuss identifiziert werden, beginnen die zuständigen Stabsmitglieder, Informationen über dieses Problem zu sammeln. Die Stabsmitglieder, ebenso wie die Mitgliedsgruppen, können jedoch nur auf ihre eigenen Wissensbestände sowie auf Auftragsforschungen zurückgreifen und haben eine systematische organisatorische Wissensbasis der IAO über das maritime Politikfeld nicht entwickelt. Dies hat zur Folge, dass Wissen über die Zusammenhänge im maritimen Bereich immer wieder verloren geht und vereinzelt neu gewonnen werden muss. Ohne eine gemeinsame Wissensbasis wird die Konsensbildung zwischen den Mitgliedsgruppen erschwert, denn diese müssen immer wieder ein gemeinsames Diskussionsniveau erarbeiten. Schließlich verhindert das Fehlen einer systematischen Wissensbasis die Erarbeitung einer politischen Gesamtstrategie zur Bewältigung der Probleme der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seefahrer, da keine Möglichkeiten besteht, identifizierte Einzelprobleme sinnvoll in den Gesamtkontext einzubinden. Die Bildung einer politikfeldspezifischen

organisatorischen Wissensbasis ist Voraussetzung zur Entwicklung einer ausreichend konsensualen Wissensbasis, die der Weiterentwicklung der politischen Willensbildung dienen kann. Eine möglichst breite konsensuale Wissensbasis kann zur Grundlage für einen reflektierten Politikwandel in der IAO werden, führt aber nicht automatisch dazu. Damit es in der IAO politikfeldspezifisch zum Hinterfragen der bisherigen handlungsleitenden Auffassungen kommt, bedarf es der Anstöße und der Persönlichkeiten, die Veränderungen anstreben, die den Ball aufnehmen und über Ressourcen verfügen, andere von ihren Vorstellungen zu überzeugen. Anstöße, die von außen auf die IAO einwirken, wie im Politikfeld der Kinderarbeit zum Beispiel das Jahr des Kindes, der Weltsozialgipfel oder die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen, können in der IAO wirksam werden, wenn sie auf fruchtbaren Boden fallen, vor allem im Internationalen Arbeitsamt (IAA). Eine besondere Bedeutung kommt hier dem Generaldirektor des IAA zu, wenn er die Anstöße von außen positiv aufnimmt und durch neue Zielvorgaben und strukturelle Veränderungen im Stab organisatorisches Lernen unterstützt. Auch im Stab muss die Bereitschaft und Fähigkeit vorhanden sein, externe Anstöße in einzelnen Politikfeldern aufzunehmen, mit neuen Zielvorgaben des Generaldirektors in Verbindung zu bringen und die Aktivitäten entsprechend zu modifizieren. Dafür bedarf es innerhalb des Stabes Persönlichkeiten, welche die neuen Vorgaben als Chance erfassen, um die Leistungen der IAO in den spezifischen Handlungs- und Politikfeldern, für die sie zuständig sind, gemessen am Primärziel der IAO zu verbessern.

Die Bereitstellung von außerbudgetären Mitteln kann dabei zu einem ausschlaggebenden Faktor werden, wenn diese, wie im Falle der Initiative des früheren deutschen Arbeitsministers Blüm für das IPEC-Programm, eine kritische Masse bilden, die organisatorisches Lernen der IAO in einem Problemfeld ermöglicht. Die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen kann im Kontext neuer Herausforderungen Politikveränderungen hervorrufen, wenn sie im Stab auf fruchtbaren Boden fällt, das heißt, wenn engagierte Stabsmitglieder die zusätzlichen Ressourcen nutzen und dadurch organisatorisches Lernen der IAO in einem Problemfeld ermöglichen.

Als Entwickler und Hüter der Wissensbasis, als Kommunikator von Informationen und Dokumententwürfen, als zentrale Anlaufstelle für die Mitgliedsgruppen und als durchführendes Organ der technischen Zusammenarbeit nehmen Stab und Generaldirektor eine Schlüsselposition in politischen Veränderungsprozessen ein. Stab und Generaldirektor können zwar nur im Rahmen der politischen Vorgaben der Mitgliedstaaten erfolgreich handeln, nehmen aber ebenso auch Einfluss auf sie.

## Quellenverzeichnis

- Adamy, W. / Bobke, M. / Lörcher, K. (1994): Internationale Arbeitsorganisation (IAO), in: Wolfgang Däubler / Michael Kittner / Klaus Lörcher: Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente, Frankfurt/Main, 2. Aufl., S. 177-213
- Argyris, Chris / Schön, Donald (1978): Organizational Learning. A Theory of Action Perspective, Reading
- Bequale, Assefa / Boyden, Jo (1988): Working Children. Current Trends and Policy Responses, in: International Labour Review, Vol. 127, No.2, S. 153-172
- Bequale, Assefa / Boyden, Jo (eds.) (1989): Combating Child Labour, Geneva
- Boyden, Jo / Ling, Birgitta / Myers William (1998): What Works for Working Children, Smedjebacken
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (1994): Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit, 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden
- Creighton, Breen (1997): Combating Child Labour. The Role of International Labour Standards, in: Comparative Labor Law and Policy Journal Vol. 18, No. 3, S. 362-396
- Däubler, Wolfgang / Kittner, Michael / Lörcher, Klaus (1994): Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente, Frankfurt/Main
- Deutsch, Karl W. (1966): The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control, Toronto
- Dierkes, Meinolf / Alexis, Marcus / Berthoin Antal, Ariane / Hedberg, Bo / Pawlowsky, Peter / Dostopford, John / Tsui-Auch, Lai Si (eds.) (1999): The Annotated Bibliography of Organizational Learning, Berlin
- Dirks, Jan (2001): Positives Regulieren in der Handelsschifffahrt im Kontext der Globalisierung, Münster und Hamburg
- Dülfer, Eberhard (Hg.) (1991): Organisationskultur. Phänomene, Philosophie, Technologie, Stuttgart (2. Aufl.)
- Duncan, Robert / Weiss, Andrew (1979): Organizational Learning. Implications for Organizational Design, in: Research in Organizational Behavior, Vol. 1, S. 75-123
- Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Vol. 52, S. 887-917

- Geißler, Harald (1994): Grundlagen des Organisationslernens, Weinheim
- Haas, Ernst B. (1990): When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations, Berkeley, Los Angeles and London
- Haas, Peter M. / Haas, Ernst B. (1995): Learning to Learn: Improving International Governance, in: Global Governance, Vol. 1, 1995, S. 255-285
- Institut für Seeverkehrswirtschaft und Schiffslogistik (2001), Shipping Statistics Yearbook 2000, Bremen
- International Labour Office (1970): Minutes of the 181<sup>st</sup> Session of the Governing Body, Geneva
- International Labour Office (1975): Report of the Committee on Substandard Vessels, Preparatory Technical Maritime Conference, Geneva
- International Labour Office (1976): Record of Proceedings, International Labour Conference, 62<sup>nd</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (1978): Children at Work. An ILO Policy Framework for the International Year of the Child, Geneva
- International Labour Office (1981): Minimum Age, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 67<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (1985): International Seminar on Ways and Means of Achieving the Elimination of the Exploitation of Child Labour in all Parts of the World, Geneva
- International Labour Office (1987): Report of the Director General, International Labour Conference, 74<sup>th</sup> Session, Geneva, S. 78.
- International Labour Office (1991): The Dilemma of the Informal Sector. Report of the Director-General, International Labour Conference, 78<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (1992): Interdepartmental Project on the Elimination of Child Labour, Geneva
- International Labour Office (1995): Child Labour. First Item on the Agenda, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, GB. 264/ESP/1, Geneva
- International Labour Office (1995): Record of the Proceedings, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade, Geneva
- International Labour Office (1996): Child Labour. Targeting the Intolerable, Geneva
- International Labour Office (1997): Action Against Child Labour, Geneva
- International Labour Office (1997): Legislation and Enforcement, International Conference on Child Labour, Oslo 27-30 October, Geneva

- International Labour Office (1997): The ILO: Standard Setting and Globalization, Report of the Director-General, International Labour Conference, 85<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (1999): Decent Work, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (2000): IPEC Highlights, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva
- International Labour Office (2001): High-Level Tripartite Working Group on Maritime Standards, 1<sup>st</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (2001): ISF Submission, High-Level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards, 1<sup>st</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (2001): Reducing the Decent Work Deficit. A Global Challenge, Report of the Director General, International Labour Conference, 89<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (2001): Seafarers' Wages, Hours of Work and the Manning of Ships Recommendation, 1996 (No. 87): Updating of the Minimum Basic Wage of Able Seamen, Resolution Concerning the ILO Minimum Wage for Able Seamen, 1996, 29<sup>th</sup> Session of the Joint Maritime Commission, Geneva
- International Labour Office (2001): The Impact on Seafarers' Living and Working Conditions of Changes in the Structure of the Shipping Industry, Joint Maritime Commission, 29<sup>th</sup> Session, Geneva
- International Labour Office (2002): Action Against Child Labour 2001 – 2002: Progress and Future Priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva
- International Maritime Law Institute (1998): Nilssen, Bjorn Klerck, Background Paper on the Maritime Activities of the International Labour Organization, Malta
- International Shipping Federation (1995, 1997, 1999): ISF Wages Survey, London
- International Transport Workers' Federation (1996): Solidarity: The First 100 Years of the International Transport Workers' Federation, London and Chicago
- Internationales Arbeitsamt (1969): Das Weltbeschäftigungsprogramm, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 53. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1987): Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 74. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1999): Menschenwürdige Arbeit. Bericht des Generaldirektors. Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf



- Internationales Arbeitsamt (2000): Mitsprache am Arbeitsplatz. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf
- Kissling-Näf, Ingrid / Knoepfel, Peter, (1998): Lernprozesse in öffentlichen Politiken, in: Horst Albach / Meinolf Dierkes / Ariane Berthoin Antal / Kristin Vainnant (Hg.): Organisationslernen. Institutionelle und kulturelle Dimensionen, (WZB Jahrbuch 1998), Berlin, S. 239-268
- Klimecki, Rüdiger / Lassleben, Hermann / Thomae, Markus (2000): Organisationales Lernen. Zur Integration von Theorie, Empirie und Gestaltung, in: Managementforschung, Jg. 10, S. 63-97
- Knoepfel, Peter / Kissling-Näf, Ingrid / Marek, Daniel (1997): Lernen in öffentlichen Politiken, Basel und Frankfurt/Main
- Lindemann, Dierk (1983): das Übereinkommen Nr. 147 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 29. Oktober 1976 über Mindestnormen auf Handelsschiffen, Baden-Baden
- Mahler, Julianne (1997): Influences of Organizational Culture on Learning in Public Agencies, in: Journal of Public Administration, Research and Theory, Vol. 7, S. 519-540
- March, James G. / Olsen, Johan P. (1976): Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen, Oslo and Tronsø
- Morse, David (1968): The World Employment Programme, in: International Labour Review, Vol. 97, No. 1, S. 517-524
- Ness, Gayl D. / Brechin, Steven R. (1988): Bridging the Gap. International Organizations as Organizations, in: International Organization, Vol. 42, S. 245-273
- Organization of African Unity (1990): African Charter on the Rights and Welfare of the Child, 26<sup>th</sup> Ordinary Session of the Heads of State and Government of the OAU, Addis Ababa
- Rice, Albert K. (1958): Productivity and Social Organization, London
- Rice, Albert K. (1963): The Enterprise and its Environment, London
- Schein, Edgar H. (1991): Organisationskultur. Ein neues unternehmenstheoretisches Konzept, in: Eberhard Dülfer (Hg.): Organisationskultur. Phänomene, Philosophie, Technologie, Stuttgart (2. Aufl.), S. 23-37
- Schreyögg, Georg (1999): Organisation, Wiesbaden
- Senge, Peter (1990): The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization, New York

- Senghaas-Knobloch, Eva (1979): Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation, Frankfurt/Main
- Senghaas-Knobloch, Eva (1999): Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Jg. 19, Nr. 75, S. 26-43
- Swepston, Lee (1982): Child Labour: Its regulation by ILO standards and national legislation, in: International Labour Review Vol. 121, No. 5, S. 577-593
- Türk, Klaus (1989): Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung, Report, Stuttgart
- Ulbert, Cornelia / Wisotzki, Simone (2001): Structuring Argumentative Processes. The Impact of Institutional Settings on Banning Worst Forms of Child Labour and Landmines, Paper presented at the 4<sup>th</sup> Pan European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury, Sept. 8-10, 2000
- Weltz, Friedrich (1997): Beobachtende Teilnahme – ein Weg aus der Marginalisierung der Industriesoziologie, in: Hellmuth Lange / Eva Senghaas-Knobloch (Hg.): Konstruktive Sozialwissenschaft, Münster, S. 35-47

## **Zu den AutorInnen:**

*Jan Dirks*, Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungszentrum Arbeit – Umwelt – Technik (artec) der Universität Bremen.

### *Veröffentlichungen zum Thema:*

- Improving Employment Opportunities for EU-Seafarers, Brussels 1998
- Universales Positives Regieren jenseits des Nationalstaates – Zwei Fälle im maritimen Sektor, artec paper 63, Bremen 1998
- Positives Regulieren in der Handelsschifffahrt im Kontext der Globalisierung, Münster 2001

*Andrea Liese*, Dr. des., wissenschaftliche Assistentin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin sowie assoziiertes Forschungsmitglied am Forschungszentrum Arbeit – Umwelt – Technik (artec) der Universität Bremen.

### *Veröffentlichungen zum Thema:*

- Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik, Dissertation, Bremen 2001

*Eva Senghaas-Knobloch*, Dr. phil., Professorin, Koordinatorin des Forschungsfelds Arbeit im Forschungszentrum Arbeit – Umwelt – Technik (artec) und Professorin in den Studiengängen Arbeitswissenschaft und European Labour Studies im Fachbereich 11 der Universität Bremen.

### *Veröffentlichungen zum Thema:*

- Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft – Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation, Frankfurt a.M. 1979
- Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung, artec paper 61, Bremen 1998
- Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Nr. 75, 19. Jg., 1999
- Menschengerechte Arbeit weltweit – Die Politik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unter Veränderungsdruck, Festschrift zum 75. Geburtstag von Professor Dr. Claus Arndt, Bremen 2002